THE CANADA-U.S. FREE TRADE AGREEMENT

AND

ENERGY

· AN · ASSESSMENT ·

Canada

88-02223/

For additional copies call:

613-995-3065

For additional information please write:

Energy Strategy Branch
Department of Energy, Mines and Resources
580 Booth Street (13th Floor)
Ottawa (Ontario)
K1A 0E4
613-996-7669

© Minister of Supply and Services Canada 1988

THE CANADA-U.S. FREE TRADE AGREEMENT

AND

ENERGY

• AN • ASSESSMENT •

Contents

1

Executive Summary 1

2

Introduction and Overview 3
Macroeconomic Impacts of the Canada-U.S. Free Trade Agreement 4
The Energy Sector 6

3

Background 9
Oil and Natural Gas 17
Natural Gas Liquids 22
Electricity 23
Uranium 25

4

Elements of the Canada-U.S. Free Trade Agreement 29
Tariffs 29
Energy 29
Investment 34
Dispute Settlement 34

5

Impact of the Canada-U.S. Free Trade Agreement on the Energy Sector 37
Overview 37
Market Access 37
Investment Climate 37
Development of Canadian Energy Megaprojects 38
Energy Industry Costs 38
Energy Security 39
Energy Price Levels in Canada 40
Canada's Ability to Set Energy Prices that Differ from Market Levels 41
Canada's Ability to Pursue an Independent Energy Policy 42
Crude Oil and Oil Products 42
Natural Gas 43

Natural Gas Liquids 43
Electricity 44
Uranium 45

6

Conclusions 47

Appendix — Elements of the Canada-U.S. Free Trade Agreement — Synopsis 49

1

Executive Summary

The Canada-U.S. Free Trade Agreement will be of significant economic benefit to Canada. It establishes a new trading relationship based on more secure and more open access to each other's markets. This will bring benefits to many sectors of the Canadian economy.

For the energy sector, free trade is almost a reality today. The Canada-U.S. Free Trade Agreement largely formalizes a situation which has been created since 1984 by a series of policy and regulatory changes.

The most immediate impacts on the energy sector will be positive but modest and will mainly occur in the oil and uranium sectors and, to a lesser extent, the electricity sector.

In the longer term, the intangible and indirect impacts on the energy sector are likely to be considerably more important. In particular:

- the more secure access to the U.S. market for Canadian energy exporters will make it more likely that the energy sector will realize its full potential to generate revenues and create jobs throughout Canada;
- enhanced investor confidence, resulting from the creation of a more stable trading environment, will assist the development of Canadian energy resources;
- by improving the prospects for obtaining the economies of scale that can be obtained through access to U.S. markets, the Agreement could facilitate the development of certain megaprojects, for example, major pipeline projects, thereby reducing the costs and risks that have to be borne by Canadian energy consumers;
- Canada's energy security will not be compromised; and
- there will not be a significant impact on domestic energy prices.

For much of the 1970s and early 1980s, the Government of Canada set prices for interprovincially traded crude oil and natural gas that were lower than the prices at which these commodities could have been sold for export. While the Agreement does not preclude a Canadian regulated price which is less than the world price, it does make such a policy less attractive since Canada could not, for example, set Canadian prices for oil below world levels (as in the 1973–1985 period) and partially finance the program through export charges on oil.

During the 1960s, the Government of Canada established a policy requiring Canadian purchasers of crude oil west of the Ottawa Valley to obtain their supplies

from Western Canada rather than from potentially cheaper foreign sources. While there is nothing in the Agreement that precludes governments from setting domestic energy prices higher than export prices, the Agreement constrains our ability to use import controls on energy imports from the United States to achieve such an objective.

Artificially low or high energy prices distort decision making by consumers and investors possibly to the detriment of overall economic growth. Under the current market-based energy pricing system, domestic prices will tend to equal export prices. The Agreement is therefore consistent with the manner in which Canadian energy-pricing policy has been evolving.

2

Introduction and Overview

The Canada-U.S. Free Trade Agreement is an historic and precedent-setting accord between the two largest trading partners in the world. When it comes into force on January 1, 1989, the Agreement will achieve major objectives for both countries. It will eliminate barriers to trade in goods and services between the two countries. It will facilitate fair competition within the free trade area and significantly expand liberalization of conditions for cross-border investment. The Agreement will also establish effective procedures for the joint administration of its provisions and the resolution of disputes. It meets the test of fairness and of mutual advantage to both Canada and the United States and sets the foundation for further bilateral and multilateral co-operation to expand and enhance the benefits of the Agreement.

The Agreement is an important contribution to Canada's future sustained economic growth, development and prosperity. It is consistent with Canada's obligations to its trading partners in the General Agreement on Tariffs and Trade (GATT), building upon GATT principles and going beyond them in new areas such as services and trade-related investment measures. The Agreement, together with the Uruguay Round of multilateral negotiations under the GATT, shows Canada's commitment to reducing trade barriers around the world. Trade liberalization, a cornerstone in the government's overall economic strategy, offers Canadians a chance to grow and prosper in a competitive and dynamic economy. By adding significantly to economic growth, incomes and employment, the Agreement will allow governments to continue to stimulate economic development in Canada's poorer regions and strengthen social programs for all Canadians.

From the beginning of the bilateral trade negotiations, close consultations were undertaken with a wide variety of sources. Advice was sought from the business community through the International Trade Advisory Committee and the 15 Sectoral Advisory Groups on International Trade. First Ministers held nine special meetings to discuss the negotiations, as well as discussions at their annual First Ministers' Conference. Provincial trade representatives participated in regular meetings of the federal-provincial Continuing Committee on Trade Negotiations, as well as individual working groups on each of the elements of the Agreement. Government expertise in each sector of the negotiations was drawn from all relevant departments, ensuring the closest interdepartmental co-operation. This level of consultation, unprecedented for Canada in international trade negotiations, ensured that all interests and advice were taken into account to the greatest extent possible in every element of the Canada-U.S. Free Trade Agreement.

This publication is one of a series of Canada-U.S. Free Trade Sector Assessments prepared by the Government on several sectors and issues such as agriculture, fisheries, energy, industry and consumers. Each Sectoral Assessment begins with a general discussion of the overall economic impact of the Agreement, based on the major study released by the Department of Finance. The Sectoral Assessments then examine the implications of the Agreement for the sector, providing background information, describing the elements of the Agreement and presenting an assessment of the economic impact on the sector.

Macroeconomic Impacts of the Agreement

The Agreement will provide significant economic benefits to Canadians:

- Canadian consumers will pay lower prices for both imported and domestic goods;
- investment will be undertaken in response to opportunities provided by the new trade environment;
- industries will reap the benefits of larger scale production and will become more efficient and more competitive;
- the productivity of Canadian workers will increase and so will their real incomes;
- the economy will grow more strongly and more jobs will be created; and
- the economy will become more flexible, more innovative, and more dynamic.

A comprehensive analysis of the macroeconomic impacts of the Agreement has been undertaken by the Department of Finance, and is reported in the document *The Canada-United States Free Trade Agreement: An Economic Assessment.* It indicates that the Canada-U.S. Free Trade Agreement will raise the real incomes of Canadians by *at least* 2.5 per cent. This represents a permanent increase in real income of $12 billion in today's dollars, or about $450 for every Canadian. This estimate quite likely understates the size of the economic benefits flowing from the Agreement because some important aspects of the Agreement are not captured in the analysis. For example, aspects of the Agreement such as free trade in services, liberalization of conditions for cross-border investment, more certainty about security of access to the large U.S. market and the dynamic effects of free trade in the form of a more flexible and more innovative economy will provide additional net benefits that are real, positive and potentially very large, but cannot be precisely measured.

The Department of Finance analysis suggests that most Canadian industries — those that are more highly protected now as well as those currently receiving little trade protection — will benefit from the Agreement and that all regions will share in the benefits. Central Canada with its large manufacturing base will benefit from a stronger and larger manufacturing sector. Other regions will benefit from lower

prices of manufactured products and greater scope for upgrading of their resources. Resource-based regions will also benefit directly as the Agreement reduces the risk of a further increase in U.S. protectionism.

The economic benefits from the Canada-U.S. Free Trade Agreement will begin to be realized shortly after implementation of the Agreement, on January 1, 1989. Prices for a wide range of consumer goods will be lower, expanding the purchasing power of Canadian households. Investment in plant and equipment will expand as Canadian firms move to take advantage of their enhanced access to the huge U.S. marketplace. Increased consumer and investment spending will lead to stronger economic growth and more job creation. Department of Finance estimates of the impacts of the Agreement on employment over the medium term fiscal planning horizon indicate a net increase of 120,000 jobs by 1993, only five years into the phasing-in of the Agreement. Moreover, the number of net new jobs created will continue to grow as the Agreement is fully implemented.

But the output and employment gains from the Agreement go further. Without free trade, the increasing threat of U.S. and international protectionism would place at considerable risk the robust pace of output and employment growth that Canada has enjoyed in recent years. Over the last three years, for example, real output growth in Canada has averaged 3.7 per cent and employment growth has averaged 2.9 per cent, or 300,000 jobs per year. The Agreement will not only create new employment opportunities for Canadians, it will also help to secure existing jobs. In the absence of the Agreement, any increase in U.S. protectionism would clearly cost Canadians jobs. Illustrative scenarios of possible U.S. protectionist measures suggest the risk of job losses could be substantial.

The Department of Finance analysis suggests that the Canadian economy should have few difficulties in responding to the new opportunities provided by the Agreement and in making the adjustments that will be required. This conclusion is based on the following considerations:

- first, the Canadian economy has shown a great deal of flexibility and adaptability in the past in handling the size and types of changes that will be required by the Agreement. Between 1960 and 1987, average Canadian tariff rates vis-à-vis the United States have dropped from 14 per cent to 4.5 per cent; yet during that period incomes and output grew more than 200 per cent;
- second, the reduction in trade barriers will be implemented gradually over 10 years, giving enough time for businesses and workers to adapt to the free trade environment;
- third, the Canadian economy is well positioned to adjust quickly and smoothly and to take advantage of the new opportunities provided by the improved and more secure access to the U.S. market. Canada's international

competitive position has improved substantially over the past several years. Since 1983, Canada's record of output and employment growth has been the best of all major industrialized countries; and

- fourth, not only will the adjustment requirements be minimal compared with the changes normally occurring — every year for instance, there are five million job changes in Canada involving more than four million workers — but the federal government has in place a wide array of programs to assist individuals and businesses to adapt to changes in business and labour market conditions that will arise from free trade.

Substantial programs are in place to assist Canadian workers and businesses to respond to the Agreement. The most important federal program directed at labour adjustment is the Canadian Jobs Strategy, which provides financial assistance for training, job development and relocation of workers. Employment and Immigration Canada also runs the Industrial Adjustment Service and provides counselling, referral and placement services. Unemployment Insurance is always available to help Canadians make the transition from one job to another. An equally extensive range of programs is available which will help Canadian businesses capitalize on the new opportunities created by the Agreement. They include: the Trade Commissioner service of the Department of External Affairs; the Program for Export Market Development; and the new approach to regional development embodied in the programs and services of the Atlantic Canada Opportunities Agency, the Western Diversification Office and the Federal Economic Development Initiative in Northern Ontario. The Prime Minister has recently announced the establishment of the Advisory Council on Adjustment, composed of representatives from business and labour organizations and academics, to advise the government on the effectiveness of these programs in the context of the Agreement.

The Energy Sector

Canada is a major producer and consumer of energy. Canada has significant reserves of oil, natural gas, uranium and coal. In addition, some remaining major hydro sites can be developed. Gross revenues for Canada's energy sector were over $60 billion in 1986. Total energy investment in the Canadian economy amounted to about $13.6 billion in 1986 (down from $14.8 billion in 1985) and represented 14 per cent of total investment (compared with 19 per cent in 1985). Canada is the most energy-intensive industrial country in the world. In 1984, Canada's total energy consumption was equal to 3.7 million barrels of oil equivalent per billion dollars of Gross Domestic Product (GDP). This compares with 3.3 for the United States, 1.7 for the United Kingdom and 1.5 for Japan. In

part, this results from our cold climate and long distances. It also reflects, however, the impact of an ample energy resource endowment. The abundance of relatively low cost natural gas, coal and electricity and the extension of distribution systems for some of these resources encouraged consumers, in the 1970s and early 1980s, to switch from oil to alternative fuels as well as to invest in energy-saving equipment.

Canada has been a net exporter of all energy commodities since 1983. In 1986, total energy export revenues were $12.1 billion, compared with total energy import costs of $5.3 billion. The United States is Canada's largest energy trading partner, accounting for about 80 per cent of our energy exports and 36 per cent of our energy imports. Canada's major energy exports to the United States are, at present, crude oil and natural gas. Canadian energy imports from the United States consist mainly of petroleum products and coal.

The Canada-U.S. Free Trade Agreement is an extension of the changes that have taken place in Canadian energy policy since the Government came to office in September 1984. In March 1985, Prime Minister Mulroney and President Reagan agreed at the Quebec City Summit to work towards opening access to their respective countries' energy markets by reducing barriers to trade.

In June 1985, Canada removed most export controls on petroleum. The National Energy Board has progressively liberalized its procedures for review of natural gas export applications. In September 1987, the NEB adopted a new market-based procedure that would allow market forces to determine export levels and terms as long as they serve Canadian needs adequately and fairly. With respect to uranium, the export review process has been simplified. In the area of electricity, trade has long taken place with relatively few restrictions. The NEB recently released a report discussing how procedures and regulations could be further simplified and streamlined. This report is now being reviewed by federal and provincial energy ministers.

Thus, prior to the Canada-U.S. Free Trade Agreement the oil and gas sectors had been essentially deregulated and some liberalization of the regulatory regime for electricity, at least with respect to international trade, was under active consideration. The immediate impact of the Canada-U.S. Free Trade Agreement on the energy sector will therefore be modest, mainly affecting uranium, oil and, to a lesser extent, electricity. In the longer run, however, the Agreement will have important intangible and indirect impacts on the energy sector. In particular, market access for energy exporters will be made more secure and the energy investment climate will be enhanced.

This paper assesses both the short-run and long-run impacts of the Agreement on the energy sector. It also examines the effects that the Agreement will have on each of the major energy commodities.

3

Background

The Canadian energy sector encompasses those sectors of the economy engaged in the location and recovery of natural gas and crude oil and the mining of coal and uranium. It also includes establishments engaged in the production and distribution of petroleum and coal products, electrical power and fuel or heat from renewable energy sources. In addition, it includes those occupied with energy management.

In March 1987, the energy sector employed 305,000 people, constituting 2.7 per cent of total employment in Canada or 3.4 per cent of non-agricultural employment. Within the energy sector, more than one quarter of these jobs were in the electric power subsector, and almost another quarter were in retail gasoline distribution. Crude petroleum and natural gas accounted for about 13 per cent of energy sector jobs and petroleum refining for about six per cent (see Table 3.1).

In 1986, energy exports to the United States totalled roughly $9.7 billion. Crude oil exports accounted for 39 per cent, natural gas for 26 per cent, petroleum products and natural gas liquids for 20 per cent, electricity for 11 per cent and uranium for four per cent of the total value of Canadian energy exports to the United States. Canada imported energy products valued at almost $2 billion from the United States in 1986 — mainly petroleum products and coal (see Table 3.2). Exports are very important to the energy sector, and often represent a major proportion of production (see Table 3.3).

The energy industry plays an important role in all regional economies of Canada. On a regional basis, the energy sector plays a more dominant role in Western Canada, accounting for more GDP, employment and investment than in all other regions of the country (see Figure 3.1).

Energy sector employment is dominated by activity related to oil and natural gas in the three westernmost provinces. The electrical sector accounts for the dominant share of employment in energy from Manitoba eastward (see Figure 3.2). As well, the energy sector has a significant indirect influence on economic activity because many other activities depend critically on energy as an input. Significant energy-intensive industries in Canada include pulp and paper, nonmetallic mineral products, petrochemicals, chemical products, and smelting and refining of primary metals.

This chapter provides a brief description of the major components of the energy sector. Coal is examined only to the extent it is used to generate electricity (a more detailed look at coal production is contained in the mineral sector report). The petrochemical industry is not discussed.

Table 3.1
Energy Employment in Canada
March 1987

	(thousands)
Uranium mines	4.3
Coal mines	10.8
Crude petroleum and natural gas	40.7
Contract drilling for petroleum	8.9
Miscellaneous services incidental to mining*	20.7
Petroleum refineries	18.4
Miscellaneous petroleum and coal products	0.7
Pipeline transport	7.8
Electric power	82.8
Natural gas distribution	12.5
Trade in petroleum products	24.1
Gasoline service stations	73.4
TOTAL	305.1

* The bulk of this category consists of support services to the petroleum industry, including such activities as cementing oil wells, logging oil wells, gas-oil ratio testing and drilling water intake wells to maintain oil field pressure.

Source: Statistics Canada, *Employment and Earnings*, March 1987, Table 1.1.

Table 3.2
Energy Trade

		Imports	Exports
		(1986 $ billions)	
Crude oil	Total	2.885	3.774
	U.S.	0.220	3.750
	Other	2.665	0.024
Petroleum products and LPGs	Total	1.494	2.080
	U.S.	0.917	1.972
	Other	0.577	0.108
Natural gas	Total	—	2 480
	U.S.	—	2.480
Electricity	Total	0.009	1.080
	U.S.	0.009	1.080
Coal	Total	0.744	1.851
	U.S.	0.744	0.014
	Japan	—	1.312
	Other	—	0.525
Uranium*	Total	—	0.800
	U.S.	—	0.356
	Other	—	0.444

* Atomic Energy Control Board volumes to which a price of $89/kg was applied.

Source: Statistics Canada, 65-004, 65-007.

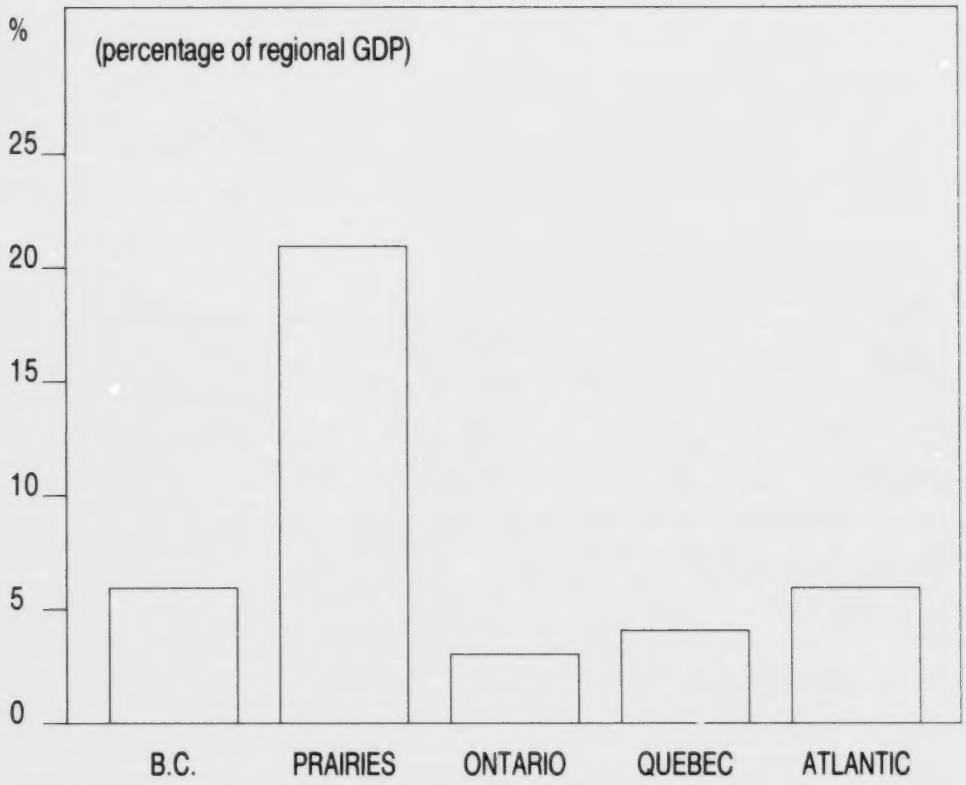
Table 3.3
Canadian Share of Production Exported — 1986

	Production	Export	Export/Production
			(per cent)
Natural gas (excluding natural gas liquids) (millions m^3)	81 420	21 090	25.90
Electricity (GW.h)	455 832	38 934	8.55
Coal (kilotonnes)	56 843	25 443	44.76
Uranium (tonnes)	10 977*	9 096**	82.90
Petroleum ('000 m^3/day)			
Heavy crude (including bitumen and pentanes)	60.2	52.3	86.90
Light and medium crude (including synthetic and condensates)	189.7	40.2	21.20
Products, LPGs	272.6	37.0	13.60

* Energy, Mines and Resources Canada, *Canadian Minerals Yearbook 1986*
** Energy, Mines and Resources Canada, Atomic Energy Control Board

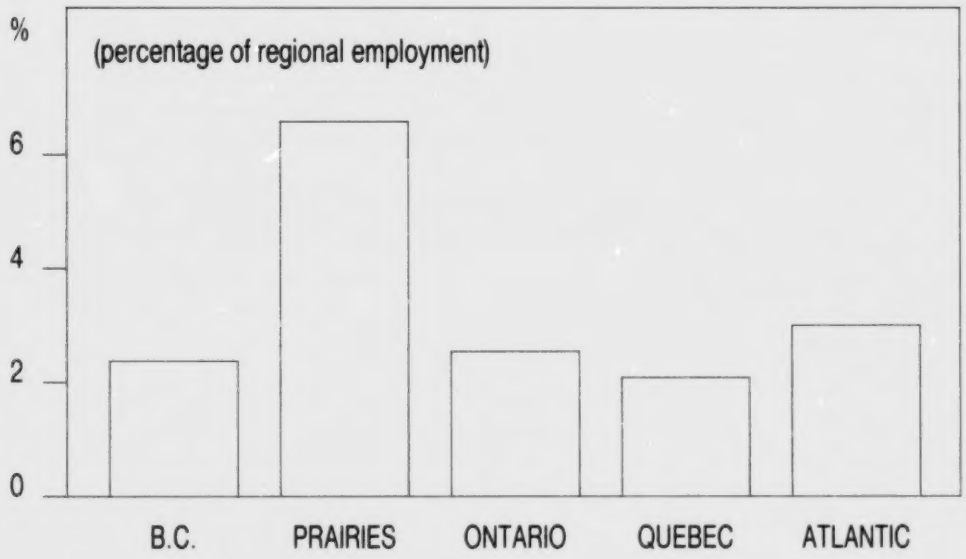
Source: Statistics Canada

Figure 3.1
Energy Industries and Regional Economies — 1986



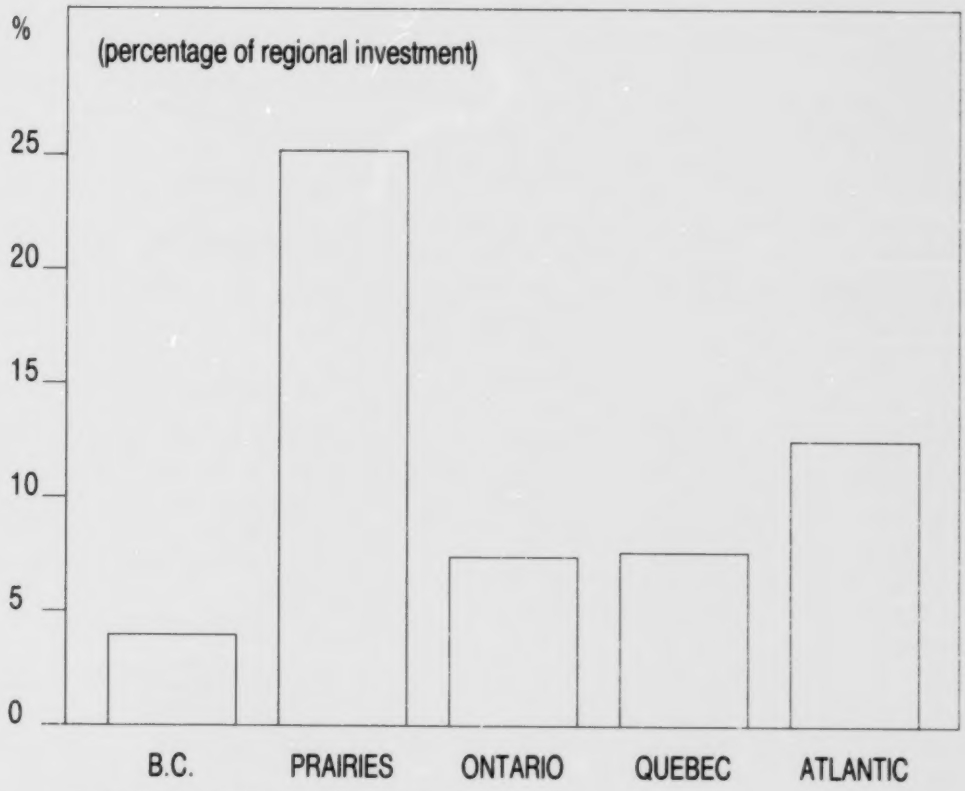
Canada: 7.3% of GDP
(excluding refining)

Figure 3.1 (cont'd)



Canada: 2.8% of Employment

Figure 3.1 (cont'd)

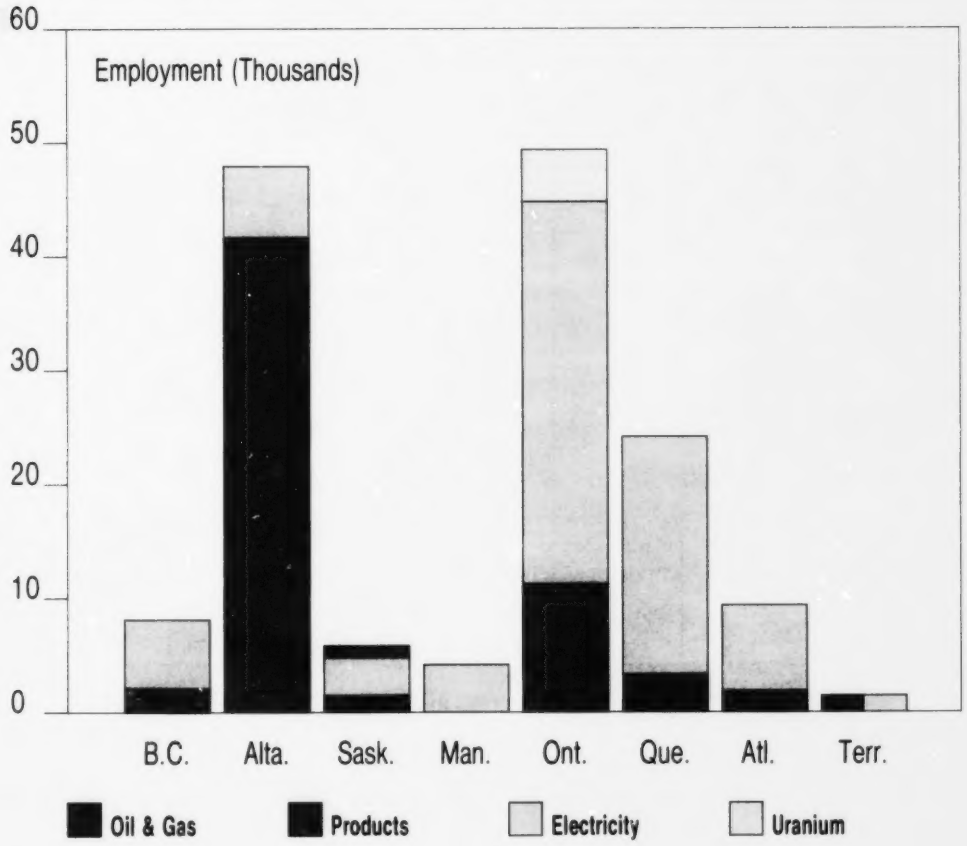


Canada: 13.9% of Investment

(provincial totals exclude refining. Canadian total includes refining)

Figure 3.2

Energy Sector Employment by Region
Canada, 1986



Oil and Natural Gas

Structure and Performance

The Canadian oil and gas industry consists of an upstream sector and a downstream sector. The upstream sector includes explorers, producers and transporters (mainly pipeline companies). The downstream sector consists of marketers, refiners and distributors. Tables 3.4, 3.5 and 3.6 provide a regional breakdown of domestic production and consumption, and exports and imports to and from the United States for oil, natural gas and refined petroleum products.

Upstream

Alberta alone accounts for about 82 per cent of Canadian crude oil production, and Alberta and Saskatchewan together produce 95 per cent of national output. Outside Western Canada, major oil discoveries have been made in the Beaufort Sea and off the eastern shore of Newfoundland. The Hibernia and Amauligak discoveries are being actively considered for development.

In 1986, more than one third of Canadian crude oil production was exported at a value of $4.5 billion. At the same time, Canada imported $3.1 billion worth of crude oil. This dual role as an exporter and importer of oil reflects the fact that it is often more economic for Western Canada to export crude oil to the United States and for Eastern Canada to import oil from abroad than for Western Canadian oil to be transported and sold in Eastern Canada. In addition, a large portion of the exported crude oil is very heavy and high in sulphur. Only limited quantities of such crude oil can be refined in Canada.

Alberta accounts for 87 per cent of Canadian natural gas production. British Columbia and Saskatchewan account for nine per cent and three per cent, respectively. Outside Western Canada, major gas discoveries have been made in the frontier regions, particularly the Mackenzie Delta and Beaufort Sea, the Arctic Islands and offshore Nova Scotia. None of these discoveries has advanced to the developmental stage, although prospects are good for the 1990s.

Natural gas exports contributed approximately $3.9 billion to Canada's trade balance in 1985 and $2.5 billion in 1986, as prices and volumes both declined. Approximately one quarter of Canada's natural gas production is exported to the United States. The United States is Canada's only gas export market.

The oil and gas industry has historically been dominated by foreign interests. In 1957, 75 per cent of proven oil reserves in Western Canada were controlled by six of the largest international companies. Canadian ownership and control of the industry have increased significantly since then, particularly after 1979. Based on upstream revenues, Canadian ownership and control in 1986 were 47.7 and 48.8 per cent respectively in the oil and gas industry.

Table 3.4
Crude Oil Highlights — 1986

	Production	Exports to U.S.	Consumption	Imports from U.S.
		(thousands of cubic metres)		
B.C.	2 011	0	7 528	18
ALTA.	69 081	25 805	16 556	0
SASK.	11 621	7 456	2 288	0
MAN.	823	481	0	0
ONT.	136	0	26 621	1 300
QUE.	0	0	14 511	63
ATL.	0	0	10 701	0
YUKON and N.W.T.	1 410	0	*	0
TOTAL	85 082	33 742	78 205	1 381

* Territories included in Saskatchewan for consumption.

Sources: Statistics Canada, 26-006 (Tables 1, 3); 45-004 (Table 3); 72-002 (Tables 1.1, 1.2).

Table 3.5
Natural Gas Highlights — 1986

	Production *	Exports to U.S.	Consumption	Imports from U.S.
		(millions of cubic metres)		
B.C.	8 477	2 221	5 430	0
ALTA.	81 595	18 870	23 700	3
SASK.	2 538	0	3 630	0
MAN.	0	0	2 050	0
ONT.	504	0	20 510	258
QUE.	2	0	5 010	0
ATL.	1	0	0	0
YUKON and N.W.T.	402	0	**	0
TOTAL	93 519	21 091	60 330	261

* Does not account for pipeline losses, flaring and other wastage. Excludes NGLs.
** Included in Manitoba.

Sources: Statistics Canada, 26-006 (Table 1); 55-002 (Tables 1, 2, 5); 72-002 (Tables 1.1, 1.2).

Table 3.6
Refined Petroleum Products Hightlights — 1986

	Production	Exports to U.S.*	Consumption
		(thousands of cubic metres)	
B.C.	8 338	1 009	8 339
ALTA.	18 308	240	9 466
SASK.**	2 402	240	4 072
MAN.	0	195	2 759
ONT.	29 939	2 990	27 108
QUE.	15 694	948	16 690
ATL.	11 108	2 513	9 350
YUKON	0	3	156
TOTAL	85 789	8 138	77 939

* 95.2 per cent of all exports assumed destined for U.S.; data on imports are not available on a provincial basis.
** Includes N.W.T.

Sources: Statistics Canada, 45-004 (Table 1); 72-002 (Tables 1.1, 1.2). Energy, Mines and Resources Canada, 1986.

Over the past decade, the oil and gas industry has undergone significant structural changes in response to major swings in prices, interest rates, fiscal environment and policy. From 1982 to 1985, total upstream revenues increased annually, reflecting higher well-head prices, but then fell significantly as world oil prices collapsed in late 1985. The petroleum companies responded by cutting back investment and by reducing the number of employees. With the return to higher world prices in 1987, activity in Canada has picked up again and in September 1987 there were more than twice as many rigs active in Western Canada as at the same time in the previous year.

Canadian natural gas exports were disappointing in 1986, reflecting decreasing U.S. consumption levels, a deliverability surplus and intense pressures from competing energy supplies. In 1987, export volumes appear to have recovered to 1985 levels. With respect to revenues, however, the trend is still downwards because of lower prices. This trend may continue into 1988.

In the future, oil sands output, bitumen and heavy oil will make up a larger share of Western Canadian oil production and more oil and gas will be produced in the frontiers and offshore. For geological and economic reasons these developments mean that there will be an increasingly greater reliance on megaprojects, which will require major financing, most likely under continuing conditions of significant price uncertainty.

Downstream

As in other countries, Canadian energy consumption patterns have changed significantly since the first oil price shock in 1973. While decreases in Canadian energy consumption have lagged somewhat behind other industrialized countries, reductions in oil consumption have been better. As a percentage of final energy demand, oil's share has declined from 54 per cent in 1975 to slightly less than 40 per cent in 1986, whereas that of natural gas has increased over the same period from 20 per cent to 27 per cent, partly because of the expansion of the natural gas distribution system into Quebec. Natural gas service is not yet available in Atlantic Canada.

At the beginning of 1986, Canada had 35 oil refineries, with capacity distributed as follows: Western Canada 36 per cent, Ontario 35 per cent, Quebec 17 per cent and Atlantic Canada 12 per cent. Canadian refiners purchase a very small portion of their crude oil feedstock from the United States. Petroleum companies and product importers, however, buy significant quantities of U.S. petroleum products to complement domestic refinery outputs. In 1986, petroleum product imports (including natural gas liquids) totalled $1.5 billion, of which $900 million came from the United States. Canada exported about eight per cent of its total refinery production in 1986. Total petroleum product

exports (including natural gas liquids) equalled $2.1 billion, of which $2 billion were destined for the United States.

Throughout the 1982–86 period, Canadian refining capacity has been undergoing a sizeable contraction in response to the rapid decline in oil consumption. At the beginning of 1980, Canadian refining capacity was 375,000 cubic metres per day (2.4 million barrels per day). By the end of 1986, despite a capacity drop to 288,000 cubic metres per day (1.8 million barrels per day), it still exceeded Canadian demand of 226,000 cubic metres per day (1.4 million barrels per day). Oil use has become increasingly dedicated to transportation purposes, the major area in which economic substitutes for oil are not, at present, easily available.

Strengths and Weaknesses

Oil: The costs of capital and labour and other production costs are generally similar for comparable geological and geographical areas in both the Canadian and the United States upstream industry, given the mobility of capital and labour (e.g., drilling rigs) between the two countries. To a certain extent, the fact that prospective lands in Western Canada are less explored than U.S. lands results in relatively lower finding costs in Canada.

Canada's downstream industry has operated at a competitive disadvantage relative to its U.S. counterpart. The much smaller size of the Canadian market and relatively greater transportation distances involved have kept production and distribution economies from being realized.

Natural Gas: Canada's natural gas reserves-to-production ratio of 30 years, compared with 10 years in the United States, provides a fundamental strength. Canada's reserve figures do not include the large frontier discoveries that are not yet connected to the transportation infrastructure. Although it is estimated that Canada's reserve replacement costs are lower than those in the United States, construction and operating costs are higher in Canada. Present pipeline export capacity is in the range of 1.4 to 1.6 trillion cubic feet (tcf) which is more than current export sales of 900 to 950 billion cubic feet (bcf) in 1987.

The primary impediment to increased Canadian natural gas exports is market-related. The current U.S. deliverability surplus — estimated at 2.5 tcf per year — and declining U.S. demand place limits on export volume growth and exert downward pressure on export prices. The pressures on prices have been further exacerbated by the 1986 drop in crude oil prices, which has heightened competition. Increased prices and market demand would stimulate higher levels of natural gas exploration and development.

Natural Gas Liquids

Structure and Performance

Natural gas liquids (ethane, propane and butane) are produced largely in Alberta, which accounts for 100 per cent of the

ethane, 83 per cent of the propane and 75 per cent of the butane output. The major consuming provinces are Alberta (100 per cent of the ethane, 36 per cent of the propane and 37 per cent of the butane) and Ontario (36 per cent of the propane and 36 per cent of the butane). The output of the sector accounts for about 2.4 per cent of total gaseous and liquid hydrocarbons in Canada.

Ethane exports have largely been to one company, which used the material to make synthetic natural gas. These exports stopped, for market-related reasons, as of April 1986. Potential new export customers would be industrial fuel customers in the Michigan area and petrochemical facilities in the U.S. midwest. Propane and butane exports are predominantly from Alberta by pipeline or from Sarnia in southern Ontario by rail.

In 1985, the revenues from NGL operations of the three largest NGL producers were estimated at $575 million.[1] With the higher oil prices of the 1970s and 1980s, companies increased their investment in NGL extraction. The value of this investment was enhanced during the period of oil price controls and restricted natural gas markets since propane and butane prices were not controlled and they had free access to export markets. For these reasons, producers looked increasingly at ways to enhance the rate of NGL extraction. As prices of other gaseous and liquid hydrocarbons have been decontrolled and as natural gas finds sufficient markets, such investments may become relatively less attractive.

Strengths and Weaknesses

The market accessible by the Canadian industry is sufficient to absorb all propane and butane exports. The United States is a large net importer of propane and butane. Domestic production in the United States is falling since natural gas deregulation has lowered the incentive to strip NGL from gas. Ethane, because it requires pipeline delivery, has been having more difficulty finding a market.

Electricity

Structure and Performance

The electric power industry in Canada is made up of Crown corporations, investor-owned utilities and industrial establishments. In 1986, government-owned utilities produced about 85 per cent of total generated electricity, investor-owned utilities about seven per cent, and industrial establishments the remaining eight per cent. Data on provincial production and consumption and exports and imports to and from the United States are shown in Table 3.7.

[1] Companies do not show as a separate item the contribution to their businesses made by natural gas liquids (NGL). Nevertheless, on the basis of average prices and total sales, it is possible to impute revenue to NGL operations.

Table 3.7
Electricity Highlights — 1986

	Production	Exports to U.S.	Consumption	Imports from U.S.
		(GW.h)		
B.C.	50 772	2 103	49 407	1
ALTA.	34 716	0	34 655	2
SASK.	11 913	110	11 961	22
MAN.	24 052	7 009	16 210	0
ONT.	125 225	6 757	126 966	162
QUE.	148 260	12 640	151 837	0
ATL.	60 022	6 652	29 947	48
YUKON and N.W.T.	872	0	872	0
TOTAL	455 832	35 271	421 855	235

Sources: Energy, Mines and Resources Canada, *Electric Power in Canada 1986* (Tables 1.3, 4.2, 7.2, Figure 7.3); annual reports for 1986.

Most of the major electrical utilities are interconnected with neighbouring Canadian or American utilities. For the most part, these interconnections were put in place to enable the utilities to benefit from short-term economy exchanges, emergency assistance and diversity exchanges. They were not designed with major firm exports in mind.

Historically, hydraulic plants have been the main source of electricity generation in Canada. Total electricity generation reached 446 terawatt hours (TW.h) in 1985. Of this, 67 per cent came from hydro, 18 per cent from coal, 13 per cent from nuclear, and one per cent each from oil and natural gas.

The electric power industry contributed about 0.7 per cent to total Canadian employment in 1985. There were about 75,000 people directly employed by the industry in 1984 compared with 67,000 in 1980.[2] Total revenue increased to $14 billion in 1985 from $8 billion in 1980, an average annual increase of 11 per cent. The industry has steadily

[2] Includes construction employment and all of the employment associated with the ongoing operation of the utilities.

increased its contribution to the nation's Gross Domestic Product, from 2.7 per cent in 1980 to 3.1 per cent in 1985.

Revenue from electricity exports to the United States has been important to the electrical utility industry since 1980. By 1985, total export revenue had increased to $1,424 million, 10.2 per cent of total revenue from the sale of electricity. Electricity exports in that year represented about 8.2 per cent of total energy exports and about 1.2 per cent of total merchandise trade. Imports of electricity were insignificant during the 1980–1985 period.

In 1985, six provinces exported electricity to the United States: New Brunswick, Quebec, Ontario, Manitoba, Saskatchewan and British Columbia. Most of the exported energy to the United States was delivered to neighbouring states to displace conventional thermal generation — mainly oil in the Northeast and coal in the Midwest. In terms of export revenue, Ontario was the largest earner in 1985, accounting for 27 per cent of total export revenue, followed by Quebec and New Brunswick with 23 per cent each. British Columbia's revenue accounted for 20 per cent of the total.

Strengths and Weaknesses

Exports from electricity generated in Quebec, Manitoba, Newfoundland and British Columbia are almost entirely from hydroelectric stations in which marginal costs of production are very low. With surplus generating capacity existing in these provinces, the costs of production are expected to remain low well into the 1990s. The major factors affecting electricity trade for these provinces will be transmission constraints rather than costs of production. Although exports from Ontario are generated primarily from thermal stations using imported coal, its production costs have been highly competitive because Ontario Hydro's coal-fired stations are very efficient. There are substantial mutual economic gains to be realized by using Canadian surpluses to displace more expensive oil- or coal-fired generation in the United States.

Uranium

Structure and Performance

Canada produced about 30 per cent of the Western World's total uranium output in 1985. Five producers account for this total. Two of these operate in the Elliot Lake area of Ontario, and the remaining three operate in northern Saskatchewan. Total employment at producing operations in 1985 was 5,200, of which 82 per cent was associated with the Elliot Lake operations. Eldorado Resources Limited, a federal Crown corporation, operates the only uranium refinery in Canada, which is one of only five in the Western World.

In 1986, Canadian producers made total shipments of nearly 11,000 tonnes of uranium. More than 85 per cent of this total was destined for export. Japan has been Canada's most important single customer, receiving about 32 per cent of

Canada's total exports since the beginning of the commercial contract era. Most of the remaining exports have gone to the European Economic Community (33 per cent), the United States (18 per cent), and other countries in Western Europe (16 per cent). Table 3.8 shows the provincial breakdown on production, consumption and exports to the United States.

The existing uranium-producing industry is largely Canadian owned. Three of the five producers, Denison Mines Limited, Key Lake Mining Corporation and Eldorado Resources Limited, are Canadian companies. Uranium exploration activity is dominated by foreign interests. In 1984, almost 60 per cent of uranium exploration expenditures in Canada were attributable to foreign companies. U.S. firms, however, accounted for only about two per cent of the total expenditures.

Canadian uranium production has increased steadily over the last 10 years, with the exception of a minor setback in 1983 due to the closure of three small, high-cost operations. Production in 1985 was more than twice that in 1976, largely because of near-capacity production from the Key Lake operation, now the largest producer in the world.

Capital investment over the past 10 years is estimated at between $1.5 and $2 billion for new and expanded production, refining and conversion projects in Ontario and Saskatchewan. Annual uranium exploration expenditures increased from about $4 million in the early 1970s to some $44 million in 1976, and to a peak of about $130 million in 1979–80. Subsequently, in line with decreasing world uranium prices, exploration expenditures declined to $35 million in 1984. Employment statistics for the uranium-producing industry (exclusive of refining, head office, marketing, etc.) indicate a relatively stable workforce in recent years.

Strengths and Weaknesses

Developments in international uranium markets in early 1986 injected a degree of uncertainty into the outlook for the industry. Preliminary assessments of the impact of the Chernobyl accident, for example, suggest that it will lead to lower than anticipated increases in the installed nuclear power plant capacity of the Western World. Downward adjustments to uranium demand forecast for the 1990s are expected, of the order of five per cent, which may prolong the current era of surplus production and inventories and of soft prices.

The Canadian uranium industry is cost competitive by world standards, particularly with respect to production from recently discovered, very high grade deposits in northern Saskatchewan. The potential for additional uranium discoveries in Canada is such that the industry is technically capable of maintaining its position as a leading producer and exporter should uranium demand improve.

Table 3.8
Uranium Highlights — 1986

	Production	Exports to U.S.	Consumption	Imports from U.S.
		(tonnes)		
B.C.	0	0	0	0
ALTA.	0	0	0	0
SASK.	6 532	2 613	0	0
MAN.	0	0	0	0
ONT.	4 445	1 388	910	0
QUE.	0	0	70	0
ATL.	0	0	115	0
YUKON and N.W.T.	0	0	0	0
TOTAL	10 977	4 001	1 095	0

Sources: Energy, Mines and Resources Canada, *Canadian Minerals Yearbook 1986* (Tables 2, 4); National Energy Board, *Analysis of Generation and Trends, 1985* (Table: Electric Utilities — Provincial Consumption and Cost).

Unless there is marked improvement in uranium prices, Elliot Lake producers may have difficulty competing in the export market after their existing contracts are completed in the early 1990s. The refining and conversion sector of Canada's uranium industry is under particular pressure because of excess capacity and preference for domestic refiners and converters in customer countries.

Elements of the Canada-U.S Free Trade Agreement

4

Tariffs

All bilateral tariffs will be removed, starting January 1, 1989 when the Agreement enters into force, on the basis of three formulas: a) some will be eliminated immediately; b) some will be eliminated in five equal annual steps; c) some will be eliminated in 10 equal annual steps.

There are no tariffs on either side of the Canada-U.S. border with respect to natural gas, electricity, uranium and natural gas liquids other than the customs user fee which is levied at an *ad valorem* rate of 0.17 per cent on *all* exports (energy and nonenergy) to the United States from Canada.

Canada imposes no tariffs on the import or export of crude oil or petroleum products (with the exception of import tariffs on lubricating oils and greases, which are considered as specialty manufactured products).

The United States imposes import tariffs on both crude oil and petroleum products. The existing import tariffs range from U.S. 5.25 cents per barrel on heavy crude oil and heavy fuel oil to U.S. 10.5 cents per barrel on light crude oil and distillates and U.S. 52.5 cents per barrel on gasoline and jet fuel.

As a result of the Canada-U.S. Free Trade Agreement, the U.S. import tariffs on crude oil and petroleum products and the customs user fee will be phased out over a five-year period. In addition, no new tariffs can be imposed. Canada would be exempt from any U.S. oil import fee. (Congress has received numerous petitions proposing the imposition of a U.S. oil import fee since the collapse of oil prices in late 1985.)

Energy

(1) *The energy provisions cover coal and coal gas; crude oil and petroleum products; natural gas; uranium; electricity; liquefied petroleum gases — propane, butane and ethane — and some primary petrochemicals — ethylene, propylene, butylene and butadiene.*

All of these products, with the possible exception of electricity, are already covered in GATT and are subject to GATT trade rules. In the case of electricity, GATT coverage has been unclear. Indeed, it has been argued by some that electricity trade has not been subject to GATT rules, nor protected by GATT remedies. In other words, this line of argument would imply that if the United States imposed restrictions on electricity imports from Canada, Canada would be unable to appeal to the GATT or respond with GATT-prescribed penalties. With the Agreement in place, trade in electricity and other energy goods will be subject to GATT rights and obligations as well as to the energy provisions of the Agreement.

(2) Both governments agree to prohibit most restrictions on energy exports and imports, subject to existing GATT reasons for which such restrictions may be applied including short supply, conservation of an exhaustible resource, national security or the imposition of price controls. With the exception of national security, if any of the above restrictions are applied, the exporting country will provide proportional access to energy commodities and will not discriminate on price. The Agreement defines national security more precisely than GATT, essentially narrowing it to cover non-proliferation of nuclear weapons and military threats.

In addition, Canada agrees to eliminate the "least-cost alternative test" applied by the National Energy Board on the export of energy.

At present, there are no effective restrictions on oil exports. An NEB export licence is required only for longer term oil exports (if the term is more than one year in the case of light crude oil and petroleum products or more than two years in the case of heavy crude oil) and all oil exports are, at present, short-term. With respect to natural gas, there is a market-based procedure, which includes a complaints component. The Board has stated that it will consider complaints that Canadian users cannot obtain additional supplies of gas under contract on terms and conditions including price, similar to those in the export proposal. If the Board finds merit in a complaint, it may deny the application or defer issuing a final decision on it until an opportunity has been given for the situation to be rectified. In the case of electricity exports, the exporting utility must offer the electricity to neighbouring Canadian utilities at similar terms and conditions prior to obtaining an export licence. For natural gas and electricity exports, three price tests have historically been used to determine whether or not the export price was in the public interest. The export price had to:

1) recover all costs incurred in Canada;
2) be no less than the price to Canadians for equivalent service in related areas; and
3) be not materially less than the purchaser's least-cost alternative.

For natural gas exports, the third price test was explicitly eliminated in October 1985 as part of an agreement between the Government of Canada and the three western provinces. The second price test is now implemented through *ex post facto* monitoring.

Subsequent to the Canada-U.S. Free Trade Agreement, the NEB will be able to review, license and monitor energy exports in relation to environmental requirements and certain price criteria. As well, should Canada invoke quantitative restrictions on exports of an energy good to the United States, the NEB would license exports to ensure that the restrictions do not deny U.S. purchasers the opportunity to access the same proportion of Canadian supply as they had purchased during the base period.

For electricity, the NEB will no longer enforce the "third" price test requiring exporters to demonstrate that the export price is not materially less than the purchaser's least-cost alternative. While their precise application may vary according to circumstances, the "first" price test (the export price must recover all costs incurred in Canada) and the "second" price test (the export price must be no less than the price to Canadians for equivalent service in related areas) can continue to be applied if and as required.

(3) *Both governments agree not to maintain or introduce any tax, duty or charge on the export of any energy good to the other party, unless they are also introduced on such energy good when destined for domestic consumption.*

At present, export taxes, duties or charges can be imposed for any reason. As a result of the Agreement, such measures can be adopted only if they are also imposed on domestic sales.

(4) *The Agreement provides a formal right of consultation where either party considers that energy regulatory actions by the other country discriminate against its energy products or citizens.*

At present, decisions of regulatory agencies which adversely affect the other country's exports are largely exempt from trade discipline. If the exporting country believes it will be adversely affected by the other country's regulatory actions, it can, at best, make certain ad hoc attempts to bring the matter to the attention of the other country's government. Although it does not have jurisdiction over natural gas imports, decisions by the Federal Energy Regulatory Commission (FERC) can have a major impact on the competitiveness of Canadian gas in U.S. regional markets. Canada will now be able to require formal consultations if U.S. regulatory action discriminates against Canadian energy products or citizens.

(5) *Canada agrees to eliminate the requirement that Canadian natural uranium be upgraded prior to export for uranium exported to the United States. For its part, the United States agrees to eliminate restrictions on the enrichment of Canadian uranium.*

A United States restriction on the enrichment, in U.S. Department of Energy enrichment facilities, of foreign uranium intended for domestic use provided an effective import embargo on non-U.S. uranium for almost 10 years, beginning in the late 1960s. Although the restriction was phased out by 1984, there is currently renewed pressure within the United States for import restrictions, in response to declining U.S. uranium production.

The potential for such restrictions is the most important single trading issue facing the Canadian uranium industry. There have been a series of recent U.S. legislative initiatives, the most important of which is a bill that would impose a limit of 50 per cent foreign uranium for each U.S. reactor, beginning on January 1, 1988.

Overshadowing this possibility is the U.S. court decision of June 20, 1986 prohibiting the Department of Energy from enriching, after December 31, 1986, any uranium of foreign origin destined for use in the United States. The U.S. Department of Energy challenged the ruling in the Appeals Court and lost. The Department subsequently applied to the U.S. Supreme Court for consideration of its case, and the Supreme Court has recently granted this case a hearing.

The Government of Canada reviews all uranium export contracts to ensure that they are consistent with its uranium export policy. Aspects of this contract review include the implications of such matters as international non-proliferation, the relationship between contracting parties, prices and volume of sales, reserves and rates of exploitation, the length of delivery period under contracts, and whether the uranium will be refined and converted to the most advanced form possible in Canada prior to export. The component of the uranium export policy requiring further processing is explicitly eliminated, as it applies to the United States, as a result of the Canada-U.S. Free Trade Agreement.

(6) *The United States agrees to require the Bonneville Power Administration to modify its Intertie Access Policy so as to afford British Columbia Hydro treatment no less favourable than the most favourable treatment afforded to utilities located outside the Pacific Northwest.*

The Bonneville Power Administration's Intertie Access Policy allocates space on the Pacific Northwest-Pacific Southwest interties to California. The policy states that "extraregional" utilities such as B.C. Hydro can gain access during surplus conditions only if they participate in the Pacific Northwest's coordinated planning and operation or if they provide something else of value to the Pacific Northwest. Otherwise, extraregional utilities can gain transmission access only when Northwest utilities are unable to fill capacity on the intertie with their own sales.

Because of the large surplus generating capability in the Pacific Northwest, only under exceptional circumstances is there spare capacity on the transmission lines. This situation leaves B.C. Hydro with little opportunity to reach the California market, despite having obtained two export licences from the National Energy Board to sell power and energy to Los Angeles.

The Agreement requires that the Bonneville Power Administration modify its Intertie Access Policy so as to give B.C. Hydro treatment no less favourable than the most favourable treatment given to utilities located outside the Pacific Northwest.

(7) *Both governments agree to allow existing or future incentives for oil and gas exploration, development and related activities in order to maintain the reserve base for these energy resources.*

The Agreement allows governments to continue to provide incentives for oil and gas exploration and development to maintain the reserve base. Although this is no guarantee against countervailing duty action, it does reduce the likelihood of such action being pursued.

(8) *Canada will be exempt from the prohibition on the exportation of Alaska oil, up to a maximum volume of 50,000 barrels per day, subject to the condition that such oil be transported to Canada from a suitable location within the lower 48 states of the United States.*

At present, oil from the Alaska North Slope cannot be exported to any country. Canada will now have access to up to 50,000 barrels per day of Alaska North Slope oil.

Investment

The two governments agree to provide national treatment in future to each other's investors. Existing laws, regulations and published policies are grandfathered.

For upstream oil and gas operations, the existing Canadianization policy, which will be grandfathered, is as follows:

- foreign interests can commence operations in Canada to explore for oil and gas without restrictions;
- foreign acquisitions of control of Canadian-controlled firms, with gross assets of $5 million or more, will be rejected if the company is in good financial health;
- if the company is unhealthy, the proposal will be permissible, if it is of positive net benefit, subject to satisfactory corporate undertakings on equity, investment and employment;
- foreign acquisitions of control of already foreign controlled firms, with gross assets of $5 million or over, will generally be permitted, subject to satisfactory undertakings regarding Canadian participation and exploration spending (in the case of indirect acquisitions of control the threshold for review is $5 million of gross assets when more than 50 per cent of the assets are located in Canada; otherwise the threshold is $50 million); and
- there is a 50 per cent Canadian ownership requirement for issuance of a production licence on Frontier Lands.

The Government of Canada announced, on December 23, 1987, a new Canadian policy on foreign ownership in the uranium mining sector. The new policy specifies that Canadians must own at least 51 per cent of an individual uranium property when it comes into production. In cases in which a project is controlled by Canadians, a reduction from the 51 per cent minimum Canadian participation level may be permitted. This policy is grandfathered under the Agreement.

Dispute Settlement in Antidumping and Countervail Cases

A dispute settlement mechanism will guarantee the fair application of their respective antidumping and countervailing duty laws. Either government may request a binational panel to review final antidumping or countervail determination. Panel decisions will be binding. New legislation will not apply to the other country unless it is so specified. A binational panel may review such proposed legislative changes

and issue opinions. The two governments will attempt to develop and implement a substitute system of countervail and anti-dumping laws within seven years.

The dispute settlement mechanism will provide Canadian energy exporters with protection against arbitrary and unfair application of existing U.S. countervail and antidumping laws. In addition, any future changes in these laws as they apply to Canada must be consistent with the GATT and with the objectives of the Agreement. Application of existing laws may be referred to the binational dispute settlement panel, which is empowered to make binding decisions.

Impact of the Canada-U.S. Free Trade Agreement on the Energy Sector

5

Overview

For large parts of Canadian energy trade, free trade is a reality today. The Canada-U.S. Free Trade Agreement largely formalizes a situation which has been created since 1984 by a series of policy and regulatory changes. There will therefore be little direct and immediate impact on the energy industry comparable, say, to that on the manufacturing industry where tariff reductions imply major changes in access to U.S. markets (and on the level of competition in domestic markets). The immediate impact on the energy sector will be modest and will mainly affect oil, uranium and, to a lesser extent, electricity. The intangible and indirect impacts of the Canada-U.S. Free Trade Agreement on the energy sector, however, are likely to be significant in the longer term.

The general impacts on the energy sector are discussed first, followed by an assessment of those impacts that are largely specific to a particular energy commodity.

Market Access

Although energy trade is, at present, relatively free from tariff and non-tariff barriers, increasing protectionist sentiment in the United States against energy imports from Canada poses a threat to future market access. The Agreement provides greater security of access than at present in several ways.

The general tariff provisions ensure that tariffs cannot be imposed on energy imports from Canada.

The dispute settlement mechanism will provide a more secure and stable environment for bilateral trade in all sectors, and relief from arbitrary and unfair application of existing U.S. countervail and anti-dumping laws. Any future changes in these laws as they apply to Canada must be consistent with the GATT and with the objectives of the Agreement.

The energy chapter of the Agreement provides for consultation if the energy regulatory agencies of either country introduce measures that discriminate against the energy exports or exporters of the other. In addition, the energy provisions of the Agreement cover electricity, which ensures Canadian electricity exports will be guaranteed the same right of access to the U.S. market as other energy goods. Electricity is not at present covered by the trading rules of the GATT.

The more secure access to the U.S. energy market provided for in the Agreement will reduce the risk of investment in major energy projects which, in turn, will enhance our energy supplies, increase employment, and open new opportunities to advance our technological capabilities.

Investment Climate

Energy historically accounts for 15 per cent to 20 per cent of total Canadian investment. Assuming a favourable investment climate, capital expenditures on oil,

gas and electricity projects are expected to equal at least $250 billion between now and the year 2000.

The Agreement will enhance investor confidence by creating a more stable trading environment. This will assist the development of the Western Canadian oil sands, of oil and gas reserves in the North and off the East Coast, of major electricity generation projects and of other large energy-related projects.

Increased activity in Canada's energy-producing sector, as a result of the Agreement, will impact positively on Canadian manufacturers of energy equipment, many of which are located in Central Canada. For example, it has been estimated that for every dollar invested in Alberta, 25 cents is spent in Ontario.

At the same time, the grandfathering of existing Canadianization measures means that the Government of Canada will be able to preserve and promote a strong Canadian presence in the energy sector.

Development of Canadian Energy Megaprojects

In the future, the development of our energy resources will increasingly consist of megaprojects. Many major energy projects in the past (such as our interprovincial pipeline system) were only made possible because of the existence of an export component. The Agreement could facilitate the development of certain megaprojects, upon which our future energy supply depends, by improving the prospects for obtaining economies of scale through access to U.S. markets. The result would be a reduction in the costs and risks that have to be borne by Canadian energy consumers.

Energy Industry Costs

The Canada-U.S. Free Trade Agreement is expected to have a modest effect in lowering the costs of machinery and equipment imported by the energy industry. Although most imported oil field machinery and equipment is produced in the United States, well over 70 per cent by value already enters Canada duty free under the duty remission program. The remaining machinery and equipment is subject to duties ranging from 2.8 to 9.2 per cent depending on the product.

The Agreement provides a five-year phase-out period for duties on almost all machinery. The machinery produced in Canada is generally of two categories. Many machinery products are custom designed for specific industry needs or represent applications of high technology. It is unlikely that the removal of tariffs will have any effect on the prices of these products because of their specialization and the generally low level of competition they face. The second category is of more standard design, and tends to be mass produced. The increased competition arising from the lowering of tariffs will place some downward price pressure on these products.

Canadian electrical utilities will benefit to a small extent from the reduction in import tariffs on machinery and equipment since a very large proportion of their machinery and equipment purchases are sourced in Canada.

Energy Security

If oil and natural gas markets continue to operate relatively freely in Canada, the normal movement of prices should be sufficient to avoid the development of shortages that would prompt the imposition of export controls. To the extent it were deemed necessary to impose export controls, the proportional sharing commitment contained in the Agreement is intended to provide equitable treatment to export customers while protecting the needs of Canadian consumers. Under this provision, there would be no obligation on the Canadian government to deliver any particular quantity; the government is obliged only to refrain from imposing restrictions that would reduce exports below the proportion of Canadian supply which U.S. buyers had purchased over the previous 36 months.

The actual method of implementing proportionality would be determined by the government of the day. Proportionality restrictions could be imposed by declining to authorize new export licences limiting the extension of existing licences, or reducing the quantities authorized under existing licences. Due account could be taken of contractual relationships and channels of supply that might exist at the time that restrictions were under consideration.

Proportional sharing does not mean the imposition of minimum export requirements. The United States would be provided guaranteed access to its proportion of supply on commercial terms. Canadians could continue to compete commercially to buy any part of Canadian supply.

Canada is already obligated to share oil in an emergency through its IEA commitments (see inset). Should Canadian oil imports be interrupted, there are a number of options that governments could pursue other than diverting oil exports to the domestic market. These options were examined in a discussion paper, *Energy Security in Canada*, released by the Department of Energy, Mines and Resources in June 1987. This paper concluded that oil security was largely an international problem that required international co-operation. It was suggested that, to the extent there was a need for the government to adopt new measures within Canada to enhance security (beyond the current ability to impose emergency demand restraint measures), the most effective step would likely be the establishment of a strategic oil stockpile. Such an option would not be constrained by the Canada-U.S. Free Trade Agreement.

Energy Price Levels in Canada

The effect of the Canada-U.S. Free Trade Agreement on energy prices in Canada will depend partly on which commodity is considered. In all cases, however, the impact of the Agreement is unlikely to be significant.

The price of oil and refined petroleum products in both Canada and the United States is determined by conditions in the international oil market. Trade in oil between Canada and the United States is now mostly free of trade barriers. The elimination of the U.S. import tariffs and the provisions in the Agreement relating to the exemption of Canada from U.S. export controls on Alaskan crude oil, up to a maximum of 50,000 barrels per day, are not expected to have a significant price effect in Canada.

The deregulation of natural gas markets and prices in Canada has meant that natural gas, whether sold in the domestic or export market, is now sold under terms freely negotiated by buyers and sellers. Because producibility of natural gas in both Canada and the United States currently exceeds demand, natural gas prices are depressed. To the extent that the Agreement enables Canadian gas producers to increase their exports and hence reduce their current surpluses at a faster rate, the price of natural gas in Canada may firm up sooner than would otherwise be the case. In the long run, Canadian domestic prices will tend to be driven by export prices, with or without the Agreement. Since Canada accounts

The Oil Emergency Sharing System

Canada is a founding member of the International Energy Agency (IEA), which was created in November 1974. The IEA requires its members to maintain emergency oil reserves equal to 90 days of net oil imports (at present, this requirement is not relevant to Canada since we are a net oil exporter). A central feature of the IEA is the Emergency Sharing System (ESS), which may be activated when one or more member countries experience a reduction in normal oil supplies equal to seven per cent or more of current consumption. The oil allocation procedure involves sharing the oil available within the IEA group. Each member country is required to restrain oil demand by seven per cent and/or draw upon its emergency reserves.

The oil made available by these measures is then shared among the member countries. If the supply reduction reaches 12 per cent, the same procedure would apply, except that demand would be restrained by 10 per cent. In an emergency, Canada would likely be in a net "sharing" position since most other IEA countries are not significant oil producers and hence would be more adversely affected than Canada by a world supply disruption. This means that Canada would therefore likely be required not only to maintain its exports to other IEA countries but to increase them. The Canada-U.S. Free Trade Agreement states that in the event of any unavoidable inconsistency between the ESS and the Agreement, the provisions of the ESS shall prevail.

for a relatively small proportion of the U.S. gas market (four to five per cent) an increase in Canadian exports, because of the Agreement, is unlikely to have a significant impact on export prices.

In the case of electricity, the Agreement specifically provides that Canada shall eliminate the "least-cost alternative test" as previously applied to exports of electricity from Canada to the United States. The removal of this test may lead Canadian utilities exporting electrical energy to offer it at more competitive rates, but the revenue effects of this may be offset by an increase in the quantity of electrical energy sold. If export revenues are higher as a result of the Agreement (the most likely scenario) domestic electricity rates could be set lower inside the exporting province without a reduction in the utility's regulated return.

Without the Agreement, Canadian uranium exports to the United States would continue to be subject to potential restriction under the U.S. Atomic Energy Act. Restriction of imports into the United States would leave Canada with surplus productive capacity relative to domestic needs. To the extent that alternative markets could not be found in other countries, this would depress uranium prices in Canada.

Canada's Ability to Set Energy Prices that Differ from Market Levels

The Agreement places some constraints on the ability of governments to use export restrictions to depress domestic prices or import restrictions to prop up domestic prices.

In certain specific situations, such as for conservation reasons or in cases of short supply, the quantity of exports can be restricted. The Agreement does not permit governments to impose higher prices for export of an energy good than are charged domestically through the use of measures such as licences, fees, taxes or minimum price requirements. While the Agreement does not preclude a Canadian regulated price which is less than the world price, it does make such a policy less attractive, since Canada could not, for example, set Canadian prices for oil below world levels (as in the period 1973–1985) and partially finance the program through export charges on oil.

There is nothing in the Agreement that precludes governments from setting domestic energy prices higher than export prices (as was done for oil in the 1960s), although the Agreement constrains our ability to use import controls on energy imports from the United States to achieve such an objective.

Under the Agreement, Canada retains the ability to place restrictions on energy imports from third parties, which currently account for the majority of Canadian crude oil imports. Except in certain emergency circumstances, however, the Canadian government could not restrict third party crude oil that is refined in the United States and then exported as products to Canada. Thus, oil import controls are likely to be less effective as a result of the

Agreement, although constraints on U.S. refining capacity and pipeline availability would place a cap, at least in the short term, on the volume of products that could be exported by the United States to Canada.

It should be noted that artificially low or high energy prices distort decision making by consumers and investors to the detriment of overall economic growth. Canada has moved to a market-based energy pricing system to avoid these adverse consequences of price regulation. In a market-based environment, domestic prices will tend to equal export prices. The Agreement is therefore consistent with the manner in which Canadian energy policy has been evolving.

It should also be noted that the Agreement does not prohibit differences in price in the domestic and export markets if these arise from commercial practices.

Canada's Ability to Pursue an Independent Energy Policy

The Agreement is fully consistent with existing Canadian energy policy and its market-oriented approach. Moreover, it contributes to the attainment of existing energy policy objectives by improving access for Canadian energy exports to U.S. markets and creating a more stable and predictable environment for investment and trade.

In terms of future energy policy, Canada has, under the Agreement, retained its ability and responsibility to formulate and implement energy policy for the benefit of Canadians. For instance, both our ability to develop programs to promote regional development and our ability to implement a strategy of assistance for megaprojects on a case-by-case basis remain intact. Canada also maintains its ability to develop programs and policies which contribute to our energy security, such as demand management programs and strategic storage facilities, and which meet other concerns such as preservation of the environment. In addition, under the Agreement, existing Canadian ownership policies for the oil and gas and uranium sectors have been grandfathered. As well, the Canada Benefits provisions, which were designed to ensure that Canadians would benefit to the maximum extent possible from the employment and industrial advantages relating to exploration and development of petroleum resources in the frontier, will continue to apply in all of Canada's frontiers, including the North and both the Atlantic and Pacific offshore. The Agreement is fully consistent with provincial ownership and management of energy resources, including the development of royalty and taxation regimes.

Crude Oil and Oil Products

Removal of existing U.S. import tariffs would increase revenues to the Canadian economy by up to $16 million annually in the case of crude oil, and by at least $10 million annually on refined product exports based on 1987 trade flows. In addition, the elimination of the customs user fee would increase oil revenues by a

further $10 million per year. (Its elimination will also increase natural gas revenues by $4.2 million per year, electricity revenues by $1.8 million per year and uranium revenues by $0.6 million per year.)

The Agreement will have no immediate impact on product imports from the United States because Canada does not impose any import tariffs on oil products. In the longer term, Canada will be constrained from placing tariffs on product imports to protect the domestic refining industry, except under certain emergency conditions. Canadian refiners, however, will benefit from improved access to the U.S. market, which will increase exports and enable better utilization of excess refining capacity leading to lower unit costs. In addition, large-scale product exports from the United States to Canada are unlikely unless new product pipelines are constructed for that purpose.

The "rule of origin" provision in the Canada-U.S. Free Trade Agreement deems all oil products *refined in Canada* to be Canadian, regardless of their feedstock source. This provision will be of particular benefit to refineries in the Atlantic Provinces, which, although entirely dependent for feedstock on imported crude oil, will have tariff-free access to U.S. markets for their output.

Natural Gas

The right of consultation, if the United States takes regulatory action which discriminates against Canadian supplies, may be helpful in assuring that FERC decisions do not unfairly penalize natural gas imports from Canada.

Natural Gas Liquids

There will be no direct impact on the NGL industry as a result of the Canada-U.S. Free Trade Agreement.

Electricity

Increasing efforts have been made by some interests in the United States to limit importation of Canadian electricity or to place it at a competitive disadvantage. Most notably a coalition, consisting primarily of U.S. midwestern coal interests, has been lobbying for restrictions on imports of Canadian electricity. Their actions have included the threat of a petition to the U.S. Secretary of Commerce to use Section 232 of the U.S. Trade Expansion Act to prevent U.S. imports of Canadian electricity on the grounds that they are a threat to U.S. national security. At present, electricity is not covered by international trade agreements. The United States could, therefore, impose restrictions on electricity imports with no penalties under the GATT.

The Canada-U.S. Free Trade Agreement will protect Canadian electricity exports from such actions. The Agreement provides that neither Canada nor the United States may impose import tariffs, fees, quotas or other quantitative restrictions on energy imports, including electricity, from the other country unless justified under a recognized GATT exception. Although national security is a recognized GATT exception, the Agreement defines the terms more precisely than GATT, essentially narrowing it to cover non-proliferation of nuclear weapons and military threats. In future, it will be virtually impossible to use national security grounds under U.S. trade law to restrict imports of Canadian electricity into the United States.

Although the Agreement should assist electricity export efforts for a number of provinces, Quebec in particular should benefit. Quebec is a major producer and exporter of electricity. In 1986, Quebec sold electricity valued at $370 million to the United States, which represented 74 per cent of provincial revenues from energy exports (petroleum accounted for nearly all of the remaining exports). With its substantial hydro potential, Quebec proposes to increase significantly its electricity exports. British Columbia will benefit from the enhanced access to the California market resulting from the partial removal of the restraint on Canadian electricity imports posed by the Intertie Access Policy of the Bonneville Power Administration.

Uranium

The exemption of Canada from any U.S. restrictions on enrichment of foreign uranium removes a major threat to the continued export of Canadian uranium concentrate to the United States. These exports are valued at approximately $350 million per year. Moreover, if the U.S. restrictions continue to apply to uranium sourced in third countries, Canada's position in the U.S. uranium market will be considerably enhanced.

Elimination of Canada's further processing policy could have a negative impact on Eldorado Nuclear's processing business. Eldorado Nuclear maintains, however, that the recent $300 million investment in upgrading their refining and conversion facilities enables them to be cost competitive in the world market for uranium refining and conversion services, provided they are given fair and equal access to markets in importing countries. The intent of the Canada-U.S. Free Trade Agreement is to provide fair access to the U.S. market, and the further processing policy will remain in place for exports to countries other than the United States, which currently purchase more than 80 per cent of total Canadian exports of processed uranium.

Any loss of revenues due to reduced sales of processed uranium to the United States might be offset by the higher sales of uranium concentrate that should result from the Agreement.

6

Conclusions

The Canada-U.S. Free Trade Agreement affects Canada both as an energy producer and as an energy consumer. From its perspective as an energy producer, Canada obtains protection from changes in U.S. trade law at a time of growing protectionism. The few tariffs which exist with respect to energy trade, all on the U.S. side of the border, will also be eliminated and new tariffs cannot be imposed. Freer trade will enhance industry profitability and, by increasing the size and security of potential markets, lower the risks of investments in major energy projects. This will enhance our energy supplies, increase employment and open new opportunities to advance our technological capabilities.

By creating a stable trade environment, the Canada-U.S. Free Trade Agreement will make Canada a more attractive place for all types of investment. This will contribute to economic growth and job creation. At the same time, Canadianization policies will be grandfathered, enabling the Government of Canada to promote a strong Canadian presence in the energy sector. The offshore energy accords are not affected by the Agreement, and will continue to contribute to an attractive and stable investment climate for the frontier regions.

From its perspective as an energy consumer, Canada's energy security is not adversely affected and could be enhanced. Our security lies in a flexible, diverse and responsive marketplace that is able to meet the ever-changing needs of Canadian consumers. It also depends on a strong domestic energy industry developing energy resources to meet our future requirements. The Agreement will facilitate the efficient functioning of energy markets and will strengthen the Canadian energy industry.

Above all, energy security is an international problem — one that can be solved only by working within the international marketplace, not by withdrawing from it. To the extent that specific regions of Canada may remain vulnerable to disruptions, the Canada-U.S. Free Trade Agreement does not inhibit us from taking special measures, such as building strategic oil stockpiles, to deal with security concerns.

The Agreement also does not oblige Canada to ship any given quantity of energy to the United States. Rather, if short supply or similar export constraints are invoked, the Canadian government is

obliged only to refrain from imposing restrictions that would reduce exports below the proportion of Canadian supply which U.S. buyers had purchased over the previous 36 months.

The Canada-U.S Free Trade Agreement does not prevent governments from pricing energy above or below market levels, but it may make such policies less attractive to implement. In the long run, such actions can introduce major economic inefficiencies which may serve to reduce economic growth. In a market-based pricing environment, domestic prices will tend to equal export prices. The Agreement is therefore consistent with the manner in which Canadian energy policy has been evolving.

Appendix

Elements of the Canada-U.S. Free Trade Agreement — Synopsis

On October 4, 1987, Canada and the United States agreed in principle on the elements to be included in the Canada-U.S. Free Trade Agreement. The legal text of the Agreement was tabled in the House of Commons on December 11, 1987. The main elements of the Agreement are the following:

Tariffs and Rules of Origin

All bilateral tariffs will be removed, starting January 1, 1989 when the Agreement enters into force, on the basis of three formulas:

a) some will be eliminated immediately; b) some will be eliminated in five equal annual steps; c) some will be eliminated in 10 equal annual steps.

Goods which originate entirely in Canada or the United States will qualify for the new tariff treatment. Goods incorporating offshore materials or components that have been sufficiently changed to warrant a change in tariff classification will also qualify. In certain cases, goods will need to incur 50 per cent of manufacturing cost in either country before they qualify.

Quantitative Restrictions

GATT provisions governing quantitative restrictions on imports or exports will continue to apply. Existing quantitative restrictions will be eliminated, either immediately or according to an agreed timetable, or will be grandfathered. With respect to export measures for short supply or conservation reasons, the Agreement goes beyond the GATT to allow for proportional access to supplies on a historical basis without any price discrimination being imposed by governments. The Agreement provides for co-operation on implementing any such export measures to prevent diversion to third parties.

Technical Standards

The two governments agree to build on the GATT Standards Code. They will endeavour to make federal standards more compatible in order to reduce technical barriers which interfere with trade, while still protecting health and safety, environmental, national security and consumer interests. Increased compatibility of standards at the state, provincial and private levels will be encouraged.

Agriculture

Both governments agree to eliminate tariffs on agricultural trade within 10 years and not to use direct export subsidies on their bilateral agricultural trade. There is a special tariff provision for fresh fruit and vegetables which enables the temporary reimposition of current tariffs under certain circumstances. Both governments will exclude each other from their respective meat import laws, and Canadian import licences for wheat, barley and oats will be

eliminated once grain support levels are equivalent in both countries. Canada will be exempt from any future U.S. quantitative restrictions on products containing 10 per cent or less sugar. The Agreement retains the Canadian supply management and marketing board system and provides for a slight increase in Canadian import quotas for poultry and eggs. Both countries agree to reduce technical regulations which interfere with trade, while still protecting human, animal and plant health.

Wine and Distilled Spirits

The two governments agree to provide national treatment in listing and distribution practices, with certain exceptions for B.C. wineries and private wine outlets in British Columbia and Ontario. Canada will eliminate the price mark-up differential between Canadian and U.S. wines over a seven-year period, and immediately for distilled spirits. The Agreement does not apply to current restrictions on beer. All other price discrimination in Canada and the United States will be eliminated immediately.

Energy

Both governments agree to prohibit most restrictions on energy exports and imports, subject to existing GATT reasons for which such restrictions may be applied, including those related to supply or conservation. In the event of short supply export controls, however, the exporting country will allow for access up to the historical proportion for energy commodities and will not impose higher prices for export. As with the general quantitative restrictions, there is no obligation to supply.

Automotive Trade

The Agreement retains the Auto Pact and its safeguards for current participants. Canadian value-added commitments by the Auto Pact manufacturers are not changed in any way by the Agreement. Rules of origin in the Agreement encourage the sourcing of more parts in North America. Automotive duty waivers and remissions will be phased out, as will the Canadian embargo on used vehicle imports.

Emergency Measures

Both governments agree to more stringent standards in the application of safeguard measures (quotas or restrictions) to bilateral trade. Global import quotas or surtaxes imposed by either government under Article XIX of the GATT will exempt the other party if its shipments are not substantial (less that five to 10 per cent of total imports). During the period of transition of this Agreement if imports from the other country alone are a substantial cause of serious injury, duty reductions provided by the Agreement may be suspended for a maximum of three years, but only one such action per product can be taken.

Government Procurement

Canada and the United States agree to expand access of each other's suppliers to purchases by governments at the federal level, building on the GATT Government Procurement Code. The coverage of the Code will be broadened to purchases between US $25,000 (about Can $33,000) and US $171,000 (Can $238,000). Further bilateral negotiations will be resumed once the GATT Code is renegotiated.

Trade in Services

The Agreement provides, for the first time, a set of disciplines covering many service sectors. In the future, both governments will extend the principles of national treatment, right of commercial presence and right of establishment, consistent with the investment chapter, to each other's providers of services. Sectoral annexes spell out these obligations for Tourism, Architects, and Computer and Enhanced Telecommunications Services.

Financial Services

The Agreement preserves the access that Canadian and U.S. financial institutions have to each other's markets and opens new areas of competition in securities underwriting and banking.

Cultural Industries

Cultural industries are explicitly exempted from the Agreement.

Temporary Entry for Business Purposes

Business persons trading in goods and services will benefit from improved and easier border crossing.

Investment

The two governments agree to provide national treatment in future to each other's investors and will not impose export, local content, local sourcing or import substitution requirements on each other's investors. Existing laws, regulations and published policies are grandfathered. The Canadian threshold for the review of U.S. direct acquisitions will be raised to Can $150 million by 1992. Review of U.S. indirect acquisitions will be phased out over the same period.

Dispute Settlement in Antidumping and Countervail Cases

A dispute settlement mechanism will guarantee the fair application of respective antidumping and countervailing duty laws. Either government may request a binational panel to review final antidumping or countervail determinations. Panel decisions will be binding. New legislation will not apply to the other country unless it is so specified. A binational panel may review such proposed legislative changes and issue opinions. Both governments will attempt to develop and implement a substitute system of countervail and antidumping laws within seven years.

Institutional Provisions

A Canada-United States Trade Commission will be established to supervise the implementation of the Agreement and resolve disputes. The two governments further agree to binational panel procedures at the insistence of either country to make recommendations for the settlement of disputes regarding the interpretation and application of the Agreement in other than antidumping and countervail cases. They will refer such disputes to binding arbitration in the case of safeguards and, with the agreement of both governments, may also do so in other cases.

L'ACCORD DE LIBRE-ÉCHANGE CANADA-ÉTATS-UNIS

ET

L'ÉNERGIE

· UNE · APPRÉCIATION ·

Canada

Pour obtenir d'autres exemplaires,
veuillez en faire la demande en téléphonant au :

613-995-3065

Pour de plus amples renseignements,
veuillez vous adresser au :

Direction de la Stratégie de l'Énergie
Ministère Énergie, Mines et Ressources
580, rue Booth (13e étage)
Ottawa (Ontario)
K1A 0E4
613-996-7669

© Ministre des Approvisionnements et Services Canada 1988

L'ACCORD DE LIBRE-ÉCHANGE CANADA-ÉTATS-UNIS

ET

L'ÉNERGIE

· UNE · APPRÉCIATION ·

Table des matières

1.

Résumé 1

2.

Introduction et aperçu 3
Incidences macroéconomiques de l'Accord 4
Le Secteur de l'énergie 7

3.

Contexte 9
Pétrole et gaz naturel 17
Liquides de gaz naturel (LGN) 23
Électricité 24
Uranium 25

4.

Dispositions de l'Accord de libre-échange Canada-États-Unis 29
Tarifs 29
Énergie 29
Investissement 35
Règlement des différends 36

5.

Incidence de l'Accord de libre-échange Canada-États-Unis sur le secteur de l'énergie 37
Aperçu 37
Accès au marché 37
Climat des investissements 38
Mise en place de mégaprojets canadiens dans le domaine de l'énergie 38
Coûts de l'industrie de l'énergie 38
Sécurité énergétique 39
Niveaux des prix de l'énergie au Canada 40

Capacité du Canada de fixer pour l'énergie des prix qui diffèrent des cours du marché 42
Capacité du Canada d'appliquer une politique énergétique indépendante 43
Pétrole brut et produits pétroliers 44
Gaz naturel 44
Liquides de gaz naturel 44
Électricité 45
Uranium 46

6.

Conclusions 47

Appendice — Éléments de l'Accord de libre-échange Canada-États-Unis — Synopsis 49

1

Résumé

L'Accord de libre-échange conclu par le Canada et les États-Unis sera très avantageux pour l'économie canadienne. Il établit une nouvelle relation commerciale comportant des garanties d'accès élargi aux marchés l'un de l'autre. De nombreux secteurs de l'économie canadienne en profiteront.

En ce qui concerne le secteur de l'énergie, le libre-échange est presque une réalité à l'heure actuelle; l'Accord de libre-échange Canada-États-Unis officialise en grande partie une situation qui avait été créée depuis 1984 par une série de changements de politiques et de règlements.

L'incidence immédiate sur le secteur de l'énergie sera positive mais modeste et se manifestera principalement dans les secteurs du pétrole et de l'uranium et, dans une moindre mesure, dans celui de l'électricité.

À plus long terme, les effets plus impalpables et indirects sur ce secteur devraient se révéler beaucoup plus importants. Ainsi,

- par un accès plus sûr des exportateurs canadiens d'énergie au marché américain, le secteur de l'énergie sera de ce fait plus en mesure de produire tous les revenus et les emplois qu'il peut générer au Canada;
- un accroissement de la confiance des investisseurs par suite de la création d'un climat commercial plus stable contribuera à la mise en valeur des ressources énergétiques canadiennes;
- en améliorant les perspectives d'économies d'échelle du fait de l'accès amélioré aux marchés américains, l'Accord facilitera la mise en place de certains mégaprojets, et notamment des grands projets de pipelines, situation qui réduira les coûts et les risques auxquels fait face le consommateur d'énergie au Canada;
- la sécurité énergétique du Canada ne sera pas compromise; et
- les prix intérieurs de l'énergie ne varieront pas considérablement.

Pendant la majeure partie des années soixante-dix et au début de la décennie suivante, le gouvernement du Canada a établi les prix des ventes interprovinciales de pétrole brut et de gaz naturel, prix qui étaient inférieurs à ceux qui auraient pu être obtenus sur le marché d'exportation. Bien qu'il n'interdise pas au Canada de prescrire par règlement des prix inférieurs au prix mondial, l'Accord rend cette pratique peu attrayante du fait, par exemple, que le Canada ne pourrait fixer des prix canadiens du pétrole inférieurs aux prix mondiaux, comme au cours de la période de 1973 à 1985, et financer en partie le programme au moyen de prélèvements sur les exportations de pétrole.

Au cours des années soixante, le gouvernement canadien a instauré une politique enjoignant les acheteurs de pétrole brut situés à l'ouest de la vallée des Outaouais de s'approvisionner dans l'Ouest du Canada plutôt qu'à des sources étrangères, possiblement à meilleur compte. Rien dans l'Accord n'empêche les gouvernements de fixer des prix inté-

rieurs de l'énergie supérieurs à ceux imposés à l'exportation; en revanche, l'Accord limite notre aptitude à recourir à des contrôles des importations d'énergie des États-Unis pour atteindre cet objectif.

Des prix artificiellement bas ou élevés de l'énergie compliquent la tâche des consommateurs et des investisseurs et ce, au détriment de la croissance économique globale. Aux termes du présent régime de détermination des prix de l'énergie par les marchés, les prix intérieurs tendent à se situer aux mêmes niveaux que ceux à l'exportation. L'Accord est dès lors conforme à l'évolution de la politique de détermination des prix de l'énergie du Canada.

2

Introduction et aperçu

L'Accord de libre-échange conclu par le Canada et les États-Unis est un pacte historique et sans précédent entre les deux plus grands partenaires commerciaux du monde. Son entrée en vigueur le 1er janvier 1989 permettra aux deux pays d'atteindre d'importants objectifs. L'Accord entraînera en effet la disparition d'obstacles au commerce de marchandises et de services entre les deux pays. Il favorisera une concurrence loyale dans la zone de libre-échange et assouplira considérablement les conditions relatives à l'investissement transfrontière. Il établira également des procédures efficaces pour l'administration conjointe de ses dispositions et le règlement des différends. Équitable et avantageux pour le Canada et les États-Unis, cet accord pose les assises d'une coopération bilatérale et multilatérale qui aura pour but d'en rehausser et d'en étendre les avantages.

L'Accord jouera un rôle important dans la croissance soutenue, le développement et la prospérité économiques du Canada. Il est conforme aux obligations contractées par le Canada envers ses partenaires commerciaux en vertu de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (GATT), dont il reprend les principes tout en les appliquant à de nouveaux domaines comme les services et les mesures concernant les investissements liés au commerce. Cet Accord, et la position adoptée aux négociations multilatérales de la Ronde de l'Uruguay menées sous l'égide du GATT, montrent que le Canada est déterminé à abaisser les barrières commerciales dans le monde. Pierre angulaire de la stratégie économique globale du gouvernement, la libéralisation du commerce offre aux Canadiens la possibilité de croître et de prospérer dans un contexte économique compétitif et dynamique. Les effets positifs notables de l'Accord sur la croissance économique, les revenus et l'emploi aideront les gouvernements à stimuler le développement économique dans les régions les plus défavorisées du Canada et à poursuivre les programmes sociaux dont bénéficient tous les Canadiens.

De vastes consultations ont été entreprises dès le début des négociations commerciales bilatérales. Le Comité consultatif sur le commerce extérieur et les 15 Groupes de consultations sectorielles sur le commerce extérieur ont été chargés de recueillir les vues du milieu des affaires. Les premiers ministres des provinces ont tenu neuf réunions spéciales pour discuter des négociations, qui étaient également à l'ordre du jour de leur conférence annuelle. Des représentants du commerce des provinces ont participé à des réunions régulières du Comité fédéral-provincial des négociations commerciales, ainsi qu'aux travaux de groupes de travail distincts sur chaque élément de l'Accord. Pour chaque sujet abordé dans le cadre des négociations, le gouvernement a consulté des spécialistes des ministères compétents, veillant à établir la coopération interministérielle la plus étroite possible.

Jamais des négociations commerciales internationales n'avaient donné lieu au Canada à des consultations d'une telle ampleur, qui ont permis de prendre en compte autant que possible intérêts et conseils en ce qui concerne chacun des éléments de l'Accord de libre-échange Canada-États-Unis.

Cette publication fait partie d'une série d'évaluations du libre-échange, préparées par le gouvernement, au regard de plusieurs secteurs et questions, comme l'agriculture, les pêches, l'énergie, l'industrie et les consommateurs. Chaque publication débute par une discussion générale des répercussions économiques globales de l'Accord, fondée sur l'importante étude publiée par le ministère des Finances. Vient ensuite un examen des conséquences de l'Accord pour le secteur concerné — contexte, description des éléments de l'Accord et évaluation de son impact économique sur le secteur en question.

Incidences macroéconomiques de l'Accord

L'Accord procurera d'importants avantages économiques aux Canadiens :

- le consommateur canadien paiera moins cher tant les importations que les produits fabriqués dans le pays;
- des investissements seront entrepris en fonction des possibilités offertes par le nouveau cadre commercial;
- les entreprises bénéficieront d'une production à plus grande échelle et deviendront plus efficientes et plus concurrentielles;
- la productivité des travailleurs canadiens augmentera, de même que leur revenu réel;
- la croissance économique sera renforcée, ainsi que la création d'emplois; et
- l'économie deviendra plus souple, plus innovatrice et plus dynamique.

Le ministère des Finances a effectué une analyse complète des incidences macroéconomiques de l'Accord. Les résultats de cette analyse sont résumés dans le document intitulé *L'Accord de libre-échange Canada-États-Unis: une évaluation économique*. Elle indique que l'Accord de libre-échange conclu par le Canada et les États-Unis accroîtra le revenu réel des Canadiens d'*au moins* 2,5 pour cent. Cela représente une hausse permanente de revenu réel de 12 milliards de dollars courants, soit environ 450 $ par Canadien. Il est fort probable que cette estimation reste en deçà de l'ampleur réelle des retombées économiques positives de l'Accord parce que certains aspects importants de l'Accord ne sont pas pris en compte dans l'analyse. Par exemple, des aspects tels que le libre-échange des services, la libéralisation des conditions d'investissement transfrontalier, une plus grande sécurité d'accès à l'important marché des États-Unis et les effets dynamiques du libre-échange sous la forme

d'une économie plus souple et plus innovatrice se traduiront par d'autres avantages nets qui sont bien réels, positifs et peut-être très importants, sans qu'on puisse les mesurer de manière précise.

L'analyse du ministère des Finances porte à croire que la plupart des industries canadiennes — celles qui bénéficient actuellement d'une forte protection aussi bien que celles qui n'ont à l'heure actuelle qu'une faible protection tarifaire — profiteront de l'Accord et que toutes les régions en bénéficieront. Le Centre du Canada, avec ses importantes industries manufacturières, bénéficiera du renforcement et de l'expansion du secteur de la fabrication. Les autres régions bénéficieront de la baisse du prix des produits manufacturés ainsi que de possibilités accrues de transformation plus poussée de leurs ressources. Les régions dont l'économie repose sur l'exploitation des ressources naturelles bénéficieront directement elles aussi de l'Accord, car celui-ci réduit le risque d'un nouveau renforcement du protectionnisme américain.

Les avantages économiques de l'Accord de libre-échange Canada-États-Unis commenceront à se faire sentir peu de temps après sa mise en application, le 1er janvier 1989. Les prix de toute une gamme de produits de consommation baisseront, accroissant ainsi le pouvoir d'achat des ménages canadiens. Les investissements en installations de production et en outillage augmenteront alors que les entreprises canadiennes voudront tirer profit d'un meilleur accès à l'énorme marché américain. La hausse des dépenses de consommation et d'investissement alimentera une croissance économique et une création d'emplois plus vigoureuses. Les estimations faites par le ministère des Finances de l'effet de l'Accord sur l'emploi, sur un horizon de planification financière à moyen terme, indiquent une hausse nette de 120 000 emplois d'ici 1993, soit cinq ans seulement après le début de la mise en oeuvre progressive de l'Accord. Cette hausse sera de plus en plus marquée à mesure que l'Accord sera mis en application.

Cependant, les retombées positives de l'Accord sur le plan de la production et de l'emploi vont encore plus loin. Sans libre-échange, la menace croissante du protectionnisme américain et international compromettrait gravement le rythme élevé de croissance de l'emploi et de la production que le Canada connaît depuis quelques années. Au cours des trois dernières années, par exemple, la production réelle s'est accrue de 3,7 pour cent en moyenne au Canada et l'emploi, de 2,9 pour cent, soit de 300 000 emplois par an. Non seulement l'Accord créera de nouvelles possibilités d'emplois pour les Canadiens, mais il contribuera aussi à assurer le maintien des emplois existants. En l'absence de l'Accord, une augmentation du protectionnisme américain entraînerait certainement des pertes d'emplois pour les Canadiens. Des scénarios illustratifs de mesures protectionnistes possibles de la part des États-Unis indiquent que les pertes d'emplois pourraient être substantielles.

Il ressort de l'analyse du ministère des Finances que l'économie canadienne ne devrait pas avoir beaucoup de mal à saisir les possibilités nouvelles qu'offre l'Accord ni à procéder aux adaptations nécessaires. Cette conclusion s'appuie sur les considérations suivantes:

- En premier lieu, l'économie canadienne a fait preuve par le passé d'une souplesse et d'une faculté d'adaptation considérables pour faire face à des changements de la nature et de l'ampleur de ceux que provoquera l'Accord. Entre 1960 et 1987, le niveau moyen des droit tarifaires canadiens vis-à-vis des États-Unis est passé de 14 à 4,5 pour cent, alors que les revenus et la production s'accroissaient de plus de 200 pour cent pendant cette période;
- En deuxième lieu, l'abaissement des barrières tarifaires sera étalé sur 10 ans, donnant ainsi suffisamment de temps aux entreprises et aux travailleurs pour s'adapter à un cadre de libre-échange;
- En troisième lieu, l'économie canadienne est en bonne posture pour s'adapter rapidement et sans heurts, ainsi que pour exploiter les possibilités nouvelles offertes par un accès amélioré et plus sûr au marché américain. La compétitivité internationale du Canada s'est sensiblement améliorée ces dernières années. Depuis 1983, c'est le Canada qui, parmi tous les grands pays industrialisés, a obtenu les meilleurs résultats au chapitre de la croissance de l'emploi et de la production;
- En quatrième lieu, non seulement l'adaptation nécessaire sera minime par rapport aux changements qui sont habituellement observés — par exemple, on compte chaque année cinq millions de changements d'emplois au Canada, touchant plus de quatre millions de travailleurs —, mais le gouvernement fédéral offre un large éventail de programmes qui aideront les particuliers et les entreprises à s'adapter à l'évolution de la conjoncture et du marché du travail suite au libre-échange.

De nombreux programmes existent présentement qui aideront les travailleurs canadiens et les entreprises à s'adapter au libre-échange. La Planification de l'emploi est le programme fédéral le plus important touchant l'adaptation de la main-d'œuvre. Ce programme offre une aide financière pour la formation, le développement de l'emploi et la relocalisation des travailleurs. Emploi et Immigration Canada offre également le Service d'aide à l'adaptation de l'industrie et fournit des services de consultation, d'orientation et de placement. L'Assurance-chômage est toujours disponible pour aider les Canadiens à effectuer le passage d'une occupation à une autre. Un éventail tout aussi vaste de programmes aideront les entreprises à tirer profit des nouvelles possibilités offertes par l'Accord. Ces programmes comprennent: le Service des délégués commerciaux offert par le ministère des Affaires extérieures; le programme de Développement des marchés d'exportation; une nouvelle approche au développe-

ment régional qui se reflète dans les programmes et services offerts par l'Agence des perspectives de l'Atlantique et l'Agence de diversification de l'économie de l'Ouest; et l'Initiative fédérale du développement économique en Nord-Ontario. Le Premier ministre a annoncé récemment la création d'un Conseil consultatif sur l'adaptation, composé de représentants des milieux d'affaires, du monde du travail, des organisations de consommateurs et d'universitaires et sera chargé de conseiller le gouvernement quant à l'efficience de ces programmes dans le contexte de l'Accord.

Le secteur de l'énergie

Le Canada est à la fois un grand producteur et un grand consommateur d'énergie. Il dispose de réserves appréciables de pétrole, de gaz naturel, d'uranium et de charbon. Il lui reste en plus un certain nombre de zones de production hydroélectrique à mettre en valeur. Les recettes brutes du secteur canadien de l'énergie ont dépassé les 60 milliards en 1986. Les investissements au titre de l'énergie dans l'économie canadienne se sont élevés au total à près de 13,6 milliards en 1986, en baisse par rapport aux 14,8 milliards de 1985, et ont représenté 14 pour cent de l'ensemble des investissements, contre 19 pour cent en 1985. Le Canada est le pays industriel qui consomme le plus d'énergie dans le monde. En 1984, la consommation totale d'énergie dans notre pays était de 3,7 millions de barils en équivalent-pétrole par milliard de dollars du Produit intérieur brut (PIB). Le chiffre correspondant était de 3,3 millions pour les États-Unis, de 1,7 pour le Royaume-Uni et de 1,5 pour le Japon. Dans le cas du Canada, il faut y voir l'effet du climat froid et des grandes distances, mais aussi celui de l'abondance de nos ressources énergétiques. L'abondance de ressources en gaz naturel, en charbon et en électricité relativement bon marché ainsi que l'extension des réseaux de distribution d'une partie de ces ressources ont encouragé les consommateurs, pendant les années soixante-dix et au début des années quatre-vingts, à utiliser des combustibles de remplacement et à se doter de matériel permettant d'économiser l'énergie.

Depuis 1983, le Canada est un exportateur net pour tous les produits énergétiques. En 1986, les recettes d'exportation d'énergie se sont établies au total à 12,1 milliards, comparativement à des coûts d'importation totaux de 5,3 milliards. Les États-Unis sont le principal partenaire commercial du Canada dans le domaine de l'énergie et interviennent pour approximativement 80 pour cent de nos exportations et 36 pour cent de nos importations. Les principales exportations canadiennes vers les États-Unis sont actuellement le pétrole brut et le gaz naturel. Les importations canadiennes en provenance de ce pays consistent surtout en produits pétroliers et en charbon.

L'Accord de libre-échange Canada-États-Unis se situe dans le prolongement de la révision de la politique énergétique du Canada depuis l'arrivée au pouvoir du Parti conservateur en septembre 1984. En mars 1985, le Premier ministre Mulroney

et le Président Reagan se sont entendus au Sommet de Québec sur la nécessité d'ouvrir dans un cadre bilatéral les marchés énergétiques des deux pays par une réduction des entraves aux échanges.

En juin 1985, le Canada a supprimé la plupart des contrôles d'exportation concernant le pétrole. L'Office national de l'énergie (ONE) a progressivement assoupli sa procédure d'examen des demandes d'exportation de gaz naturel. En septembre 1987, il a adopté une nouvelle procédure axée sur le marché suivant laquelle les forces du marché devaient déterminer les niveaux et les conditions d'exportation dans la mesure où les besoins canadiens étaient convenables et satisfaits en toute équité. En ce qui a trait à l'uranium, on a simplifié les mesures d'examen des exportations. Dans le domaine de l'électricité, les restrictions commerciales sont relativement peu nombreuses depuis longtemps. L'ONE a récemment fait paraître un rapport portant sur les façons de simplifier et de rationaliser davantage procédures et règlements. Les ministres fédéral et provinciaux de l'énergie étudient actuellement le document.

Ainsi, avant l'Accord de libre-échange Canada-États-Unis, le secteur pétrolier et gazier avait été déréglementé dans une très large mesure et on songeait sérieusement à une libéralisation du régime de réglementation pour le secteur de l'électricité, du moins en ce qui concerne les échanges internationaux. L'incidence immédiate de l'Accord sur le secteur de l'énergie sera donc peu marquée, touchant surtout l'uranium, le pétrole et, dans une moindre mesure, l'électricité. À plus long terme, l'Accord aura des effets indirects et moins tangibles sur le secteur de l'énergie. Ainsi, les exportateurs d'énergie auront un accès plus sûr aux marchés et le climat d'investissement dans ce secteur sera plus attrayant.

Le présent document traite à la fois des effets à court et à long terme de l'Accord sur le secteur de l'énergie et sur chacun des principaux produits énergétiques.

3

Contexte

Le secteur canadien de l'énergie comprend les activités économiques de prospection et de mise en valeur du gaz naturel et du pétrole brut et d'extraction minière du charbon et de l'uranium. On y trouve aussi les établissements de production et de distribution de produits du pétrole et du charbon, d'énergie électrique et de combustibles ou de sources de chaleur appartenant à la catégorie des énergies renouvelables. On y relève enfin les agents économiques qui s'occupent de gestion de l'énergie.

En mars 1987, ce secteur employait 305 000 travailleurs, soit 2,7 pour cent de toutes les personnes occupées au Canada et 3,4 pour cent des personnes ayant un emploi hors l'agriculture. Plus du quart des emplois du secteur se trouvaient dans le sous-secteur de l'énergie électrique et presque un autre quart, dans celui de la distribution d'essence au détail. Le pétrole brut et le gaz naturel intervenaient pour environ 13 pour cent des emplois du secteur et le raffinage pétrolier, pour près de 6 pour cent (voir le tableau 3.1).

En 1986, les exportations d'énergie vers les États-Unis se sont établies au total à environ 9,7 milliards de dollars. Le pétrole brut a figuré pour 39 pour cent dans la valeur totale des exportations, le gaz naturel pour 26 pour cent, les produits pétroliers et les liquides de gaz naturel (LGN) pour 20 pour cent, l'électricité pour 11 pour cent et l'uranium pour 4 pour cent. Cette même année, les importations canadiennes en provenance des États-Unis ont atteint presque les 2 milliards et consistaient principalement en produits pétroliers et en charbon (voir le tableau 3.2). Les exportations sont très importantes pour le secteur de l'énergie et représentent souvent une proportion considérable de la production (voir le tableau 3.3).

L'industrie de l'énergie occupe une grande place dans toutes les économies régionales au Canada. Sur le plan régional, elle domine plus dans l'Ouest canadien, du point du vue du PIB, de l'emploi et des investissements, que dans toute autre région du pays (voir la figure 3.1).

C'est l'activité pétrolière et gazière qui rend compte du plus grand nombre d'emplois dans les trois provinces se situant le plus à l'ouest. Le secteur de l'électricité joue le même rôle dans la partie est du pays, du Manitoba à Terre-Neuve (voir la figure 3.2). De plus, le secteur de l'énergie exerce une importante influence indirecte sur l'activité économique, l'énergie constituant un produit d'entrée d'une importance critique pour de nombreux autres secteurs. Les industries des pâtes et papiers, des produits minéraux non métalliques, de la pétrochimie, des produits chimiques et de la fonte et de l'affinage des métaux de première transformation comptent parmi les secteurs qui consomment le plus d'énergie au Canada.

Tableau 3.1
Emplois dans le domaine de l'énergie au Canada
Mars 1987

	(en milliers)
Mines d'uranium	4,3
Mines de charbon	10,8
Pétrole brut et gaz naturel	40,7
Contrats de forage pétrolier	8,9
Divers services associés à l'extraction*	20,7
Raffineries de pétrole	18,4
Divers produits tirés du pétrole et du charbon	0,7
Transport pipelinier	7,8
Énergie électrique	82,8
Distribution du gaz naturel	12,5
Commerce des produits pétroliers	24,1
Postes d'essence	73,4
TOTAL	305,1

* La plupart de ces services sont des services de soutien à l'industrie pétrolière. Ils comprennent, entre autres, des activités comme le cimentage et la diagraphie des puits de pétrole, la vérification de la proportion gaz-pétrole et le forage de prises d'eau pour maintenir la pression.

Source : Statistique Canada, *Emploi, gains et durée du travail*, mars 1987, tableau 1.1.

Tableau 3.2
Commerce énergétique

		Importations	Exportations
		(en milliards de $ de 1986)	
Pétrole brut	Total	2,885	3,774
	É.U.	0,220	3,750
	Autre	2,665	0,024
Produits pétroliers et GPL	Total	1,494	2,080
	É.-U.	0,917	1,972
	Autre	0,577	0,108
Gaz naturel	Total	—	2,480
	É.-U.	—	2,480
Électricité	Total	0,009	1,080
	É.-U.	0,009	1,080
Charbon	Total	0,744	1,851
	É.-U.	0,744	0,014
	Japon	—	1,312
	Autre	—	0,525
Uranium*	Total	—	0,800
	É.-U.	—	0,356
	Autre	—	0,444

* Commission de contrôle de l'énergie atomique, volumes à 89 $/kg.

Sources : Statistique Canada, 65-004, 65-007.

Tableau 3.3
Part de la production canadienne exportée — 1986

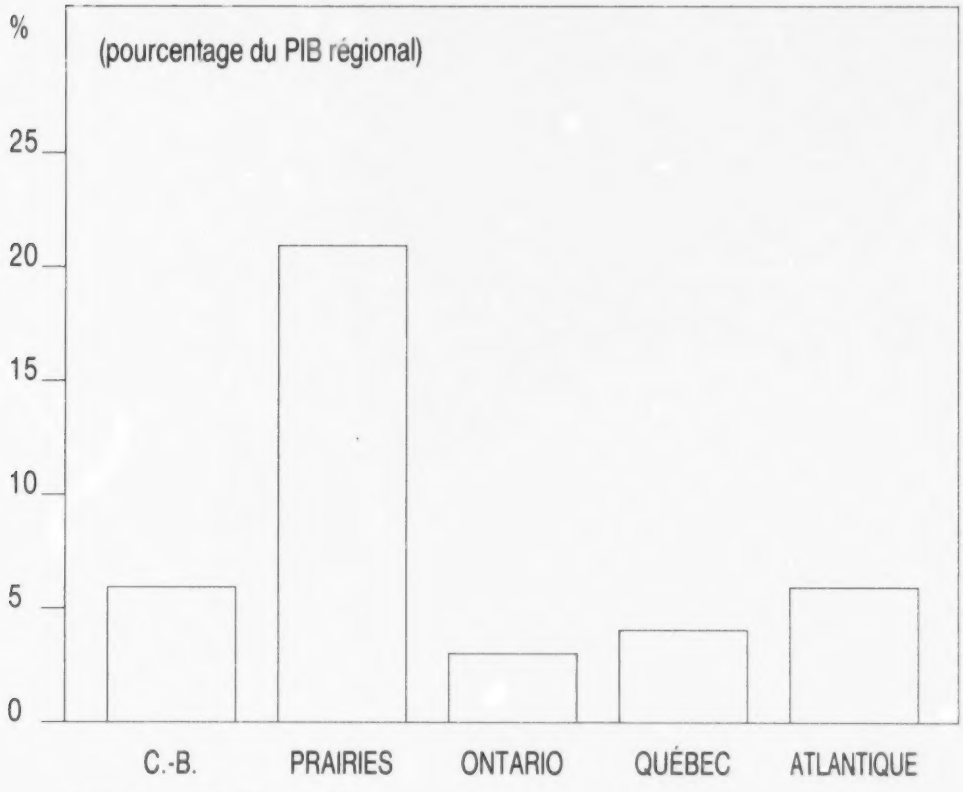
	Production	Exportation	Exportation/ Production
			(pour cent)
Gaz naturel (LGN non compris) (en millions de m^3)	81 420	21 090	25,90
Électricité (en GWh)	455 832	38 934	8,55
Charbon (en kilotonnes)	56 843	25 443	44,76
Uranium (en tonnes)	10 977 *	9 096 **	82,90
Pétrole (en milliers de m^3/jour)			
Brut lourd (y compris le bitume et les pentanes)	60,2	52,3	86,90
Brut léger et moyen (y compris le pétrole synthétique et les condensats)	189,7	40,2	21,20
Produits, GPL	272,6	37,0	13,60

* Énergie, Mines et Ressources Canada, *Annuaire des minéraux du Canada*, 1986.

** Énergie, Mines et Ressources Canada, Commission de contrôle de l'énergie atomique.

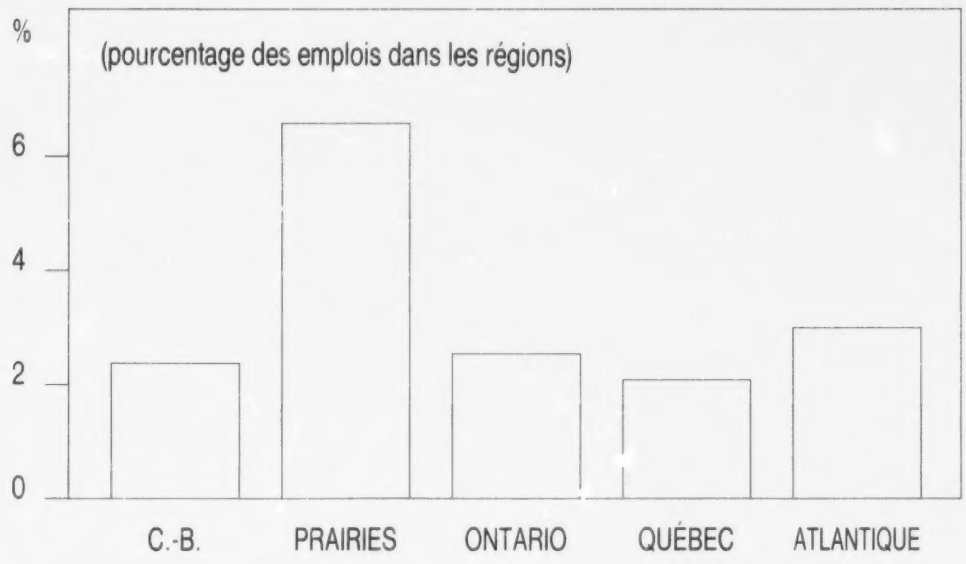
Source : Statistique Canada.

Figure 3.1
Industries énergétiques et économies régionales — 1986



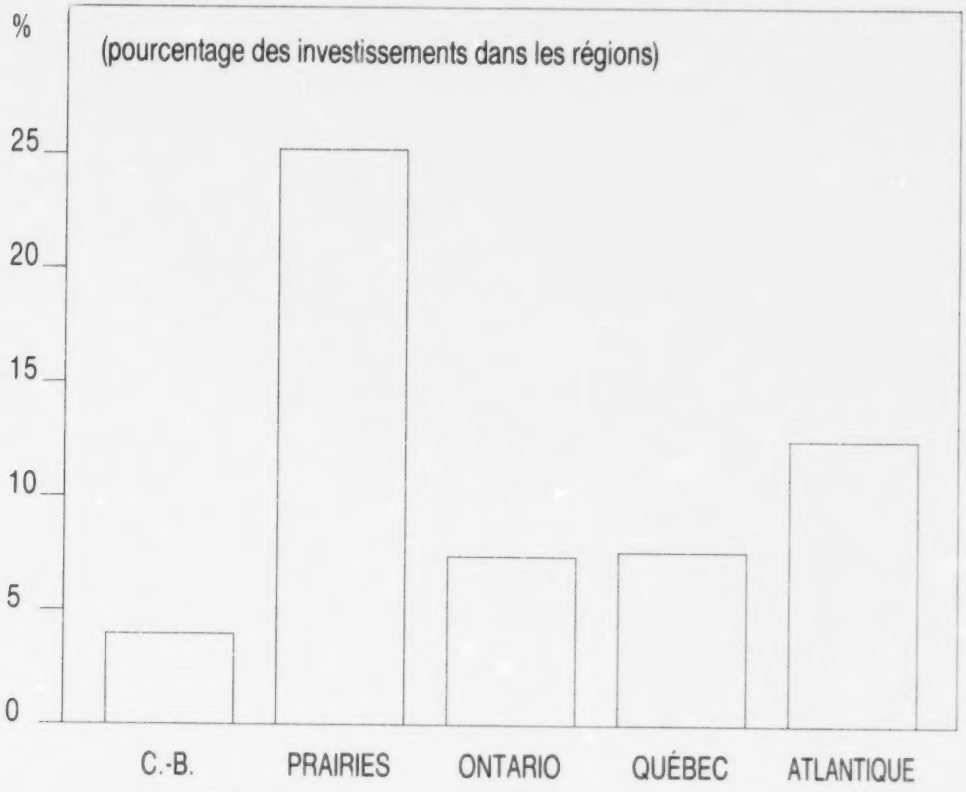
Canada : 7,3 % du PIB
(ne comprend pas le raffinage)

Figure 3.1 (suite)



Canada : 2.8 % de l'emploi

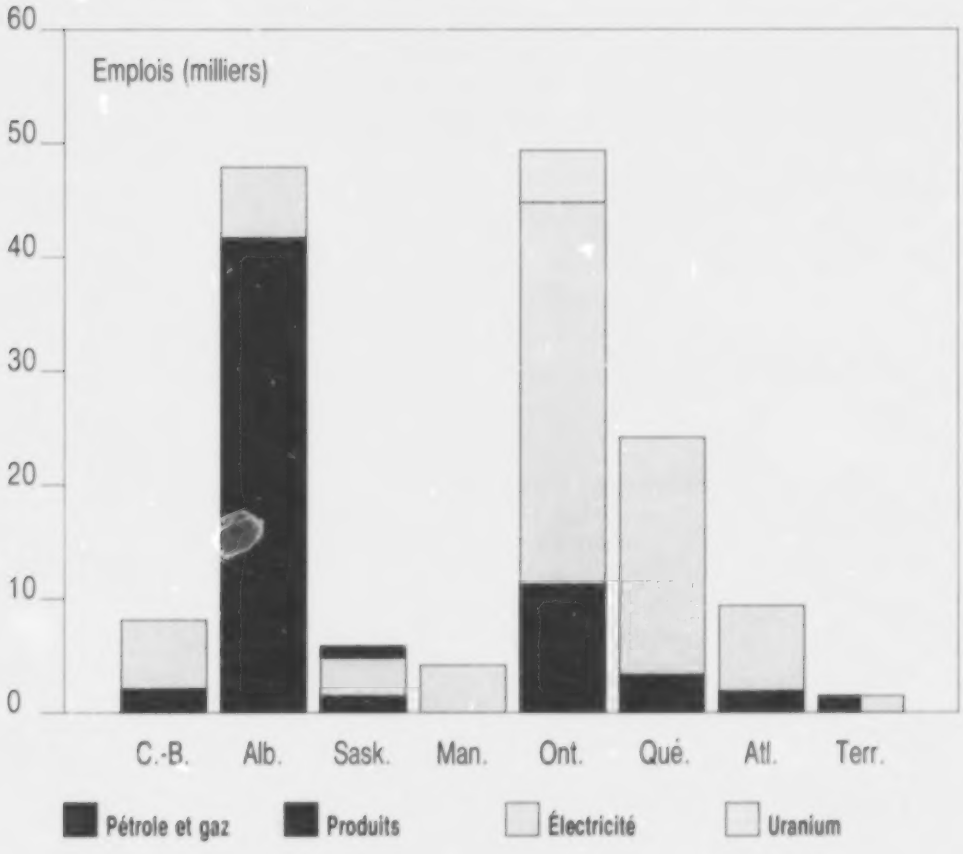
Figure 3.1 (fin)



Canada : 13.9 % de l'investissement

(les totaux pour les provinces ne comprennent pas le raffinage qui est comptabilisé dans le total pour le Canada)

Figure 3.2
Emploi dans le secteur de l'énergie, par région du Canada — 1986



Dans ce chapitre, nous décrirons brièvement les principaux éléments constitutifs du secteur de l'énergie. Nous ne nous intéresserons au charbon que dans la mesure où il sert à la production d'électricité. On trouvera un examen plus détaillé des productions houillères dans le rapport portant sur les industries minérales. On n'aborde pas ici la situation de la pétrochimie.

Pétrole et gaz naturel

Structure et performance

L'industrie canadienne du pétrole et du gaz se compose d'un secteur d'amont et d'un secteur d'aval. Le premier est formé des entreprises d'exploration, de production et de transport (principalement des entreprises de transport par pipeline). Dans le secteur d'aval, on trouve les entreprises de commercialisation, de raffinage et de distribution. Les tableaux 3.4, 3.5 et 3.6 présentent une répartition régionale de la production et de la consommation intérieures et des exportations et des importations à destination et en provenance des États-Unis en ce qui concerne le pétrole, le gaz naturel et les produits pétroliers raffinés.

Secteur d'amont

L'Alberta à elle seule compte pour environ 82 pour cent de la production de pétrole brut au Canada et, ensemble, l'Alberta et la Saskatchewan rendent compte de 95 pour cent de la production nationale. En dehors de l'Ouest canadien, de grandes découvertes en exploration pétrolière ont été faites dans la mer de Beaufort et au large de la côte orientale de Terre-Neuve. On songe sérieusement à exploiter les gisements Hibernia et Amauligak.

En 1986, on exportait plus du tiers de la production canadienne de pétrole brut; il s'agissait là de 4,5 milliards de dollars. Pendant la même période, notre pays importait pour 3,1 milliards de pétrole brut. Cette double qualité d'exportateur et d'importateur de pétrole s'explique par le fait qu'il est souvent plus économique pour l'Ouest canadien d'exporter du pétrole brut aux États-Unis et pour l'Est du Canada d'importer du pétrole de l'étranger que de transporter et de vendre dans l'Est du Canada le pétrole de l'Ouest canadien. De plus, une grande partie du pétrole brut exporté est très lourd et riche en soufre, et il n'est possible de raffiner au Canada que des quantités restreintes de ce produit.

L'Alberta intervient pour 87 pour cent de la production de gaz naturel au Canada. Les pourcentages sont de 9 pour cent et de 3 pour cent pour la Colombie-Britannique et la Saskatchewan. En dehors de l'Ouest canadien, les grandes découvertes dans ce secteur ont été faites dans les terres domaniales, notamment dans le delta du Mackenzie et la mer de Beaufort, dans les îles de l'Arctique et au large de la Nouvelle-Écosse. Aucun de ces gisements n'a atteint le stade de l'exploitation, mais on prévoit une mise en valeur pour les années quatre-vingt-dix.

Tableau 3.4
Tableau sommaire du pétrole brut — 1986

	Production	Exportations aux États-Unis	Consommation	Importations en provenance des États-Unis
		(en milliers de mètres cubes)		
C.-B.	2 011	0	7 528	18
Alb.	69 081	25 805	16 556	0
Sask.	11 621	7 456	2 288	0
Man.	823	481	0	0
Ont.	136	0	26 621	1 300
Québec	0	0	14 511	63
Atlantique	0	0	10 701	0
Yukon et T. N.-O.	1 410	0	*	0
TOTAL	85 082	33 742	78 205	1 381

* Les Territoires sont pris en compte avec la Saskatchewan pour les chiffres de consommation.

Sources : Publications 26-006 (tableaux 1 et 3), 45-004 (tableau 3) et 72-002 (tableaux 1.1 et 1.2) au catalogue de Statistique Canada.

Tableau 3.5
Tableau sommaire du gaz naturel — 1986

	Production *	Exportations aux États-Unis	Consommation	Importations en provenance des États-Unis
		(en millions de mètres cubes)		
C.-B.	8 477	2 221	5 430	0
Alb.	81 595	18 870	23 700	3
Sask.	2 538	0	3 630	0
Man.	0	0	2 050	0
Ont.	504	0	20 510	258
Québec	2	0	5 010	0
Atlantique	1	0	0	0
Yukon et T. N.-O.	402	0	**	0
TOTAL	93 519	21 091	60 330	261

* Ne tient pas compte des pertes attribuables au transport par pipeline, aux torchères, etc.
** Élément pris en compte avec les chiffres du Manitoba

Sources : Publications 26-006 (tableau 1), 55-002 (tableaux 1, 2 et 5) et 72-002 (tableaux 1.1 et 1.2) au catalogue de Statistique Canada.

Tableau 3.6
Tableau sommaire des produits pétroliers raffinés — 1986

	Production	Exportations aux États-Unis*	Consommation
		(en milliers de mètres cubes)	
C.-B.	8 338	1 009	8 339
Alb.	18 308	240	9 466
Sask. **	2 402	240	4 072
Man.	0	195	2 759
Ont.	29 939	2 990	27 108
Québec	15 694	948	16 690
Atlantique	11 108	2 513	9 350
Yukon	0	3	156
TOTAL	85 789	8 138	77 939

* On suppose que 95,2 pour cent de l'ensemble des exportations étaient destinées aux États-Unis; les données relatives aux importations de chaque province ne sont pas disponibles.

** Comprend aussi les données relatives aux T.N.-O.

Sources : Publications 45-004 (tableau 1) et 72-002 (tableaux 1.1 et 1.2) au catalogue de Statistique Canada. Énergie, Mines et Ressources Canada, 1986.

Les exportations de gaz naturel ont figuré pour approximativement 3,9 milliards dans la balance commerciale du Canada en 1985 et pour 2,5 milliards en 1986 par suite d'une diminution des prix et des volumes. Près du quart de la production canadienne de gaz naturel va aux États-Unis, le seul marché d'exportation pour le gaz canadien.

L'industrie pétrolière et gazière est dominée depuis longtemps par des intérêts étrangers. En 1957, six des plus importantes sociétés internationales contrôlaient 75 pour cent des réserves pétrolières établies dans l'Ouest canadien. La participation et le contrôle canadiens ont beaucoup progressé depuis lors, surtout depuis 1979. Sur la base des recettes du secteur d'amont, on peut estimer à 47,7 pour cent et à 48,8 pour cent l'importance relative de la participation et du contrôle canadiens dans le secteur pétrolier et gazier.

Ce secteur a connu au cours des 10 dernières années une importante évolution structurelle en réponse aux amples variations des prix, des taux d'intérêt, du cadre financier et des politiques. De 1982 à 1985, on a pu observer tous les ans une augmentation des recettes du secteur d'amont à cause de la montée des prix à la tête de puits, mais les rentrées ont considérablement fléchi par la suite de l'effondrement des cours mondiaux du pétrole vers la fin de 1985. Les sociétés pétrolières ont réagi en réduisant les investissements et les effectifs. Le redressement des prix mondiaux en 1987 a entraîné une reprise d'activité au Canada et, en septembre 1987, l'activité de forage a plus que doublé dans l'Ouest canadien par rapport à la même époque de l'année précédente.

En 1986, les exportations canadiennes de gaz naturel ont été décevantes et leur faiblesse s'expliquait par un ralentissement de la consommation aux États-Unis, un excédent de gaz livrable et les pressions intenses d'approvisionnements énergétiques rivaux. En 1987, les volumes ont semblé revenir aux niveaux de 1985. En ce qui concerne les recettes, la tendance demeure toutefois à la baisse à cause de la diminution des prix et ce mouvement pourrait persister jusqu'en 1988.

À l'avenir, les produits des sables pétrolifères, le bitume et le pétrole lourd occuperont une plus grande place dans la production pétrolière de l'Ouest canadien et on produira davantage de pétrole et de gaz dans les terres domaniales et au large des côtes. Pour des raisons géologiques et économiques, les mégaprojets paraissent devoir jouer un rôle de plus en plus important et exigeront des investissements considérables, probablement dans un climat persistant de grande instabilité des prix.

Secteur d'aval

Comme dans d'autres pays, les tendances de la consommation d'énergie ont beaucoup changé au Canada depuis le premier choc pétrolier de 1973. Si les diminutions de la consommation canadienne accusent un certain décalage par rapport à la situation d'autres pays industriels, la réduction de la consommation de pétrole est supérieure à cet égard. En proportion de la demande finale d'énergie,

la part du pétrole est tombée de 54 pour cent en 1975 à un peu moins de 40 pour cent en 1986. Pendant la même période, la part du gaz naturel a monté de 20 pour cent à 27 pour cent, en partie à cause de l'extension du réseau de distribution de gaz naturel au Québec. Le gaz de l'Ouest n'est toujours pas acheminé jusqu'aux provinces de l'Atlantique.

Au début de 1986, le Canada comptait 35 raffineries de pétrole et les capacités se répartissaient ainsi: 36 pour cent dans l'Ouest canadien, 35 pour cent en Ontario, 17 pour cent au Québec et 12 pour cent dans les provinces de l'Atlantique. Les raffineurs canadiens achètent une très petite partie de leurs charges d'alimentation aux États-Unis; en revanche, les sociétés pétrolières et les importateurs de produits pétroliers se procurent de grandes quantités de produits américains pour compléter la production de leurs raffineries. En 1986, les importations de produits pétroliers (y compris les LGN) se sont élevées au total à 1,5 milliard de dollars, dont 900 millions en provenance des États-Unis. Le Canada a exporté environ 8 pour cent de la production totale de ses raffineries cette même année. Les exportations totales de produits pétroliers (LGN compris) se sont établies à 2,1 milliards de dollars, dont 2 milliards à destination du marché américain.

De 1982 à 1986, les capacités canadiennes de raffinage ont connu une diminution appréciable par suite de la baisse rapide de la consommation de pétrole. Au début de 1980, elles étaient de 375 000 mètres cubes, soit 2,4 millions de barils par jour. À la fin de 1986, malgré un fléchissement à 288 000 mètres cubes (1,8 million de barils), les capacités canadiennes dépassaient toujours de 226 000 mètres cubes la demande canadienne, soit 1,4 million de barils par jour. Les utilisations du pétrole se sont progressivement concentrées dans le domaine des transports, où on ne trouve pas facilement à l'heure actuelle de substituts économiques de ce produit.

Points forts et faiblesses

Pétrole: Les coûts de capital et de main-d'œuvre et les autres coûts de production se ressemblent généralement entre secteurs géologiques et géographiques comparables des secteurs d'amont canadien et américain en raison de la mobilité du capital et de la main-d'œuvre (pour les forages, par exemple) entre les deux pays. Dans une certaine mesure, le fait que les territoires de prospection de l'Ouest canadien soient moins explorés que les territoires américains détermine des coûts de découverte relativement moins élevés au Canada.

Le secteur d'aval canadien a été désavantagé sur le plan de la compétitivité par rapport à l'industrie américaine. La taille beaucoup moindre du marché canadien et les distances de transport relativement plus grandes ont empêché les économies de production et de distribution.

Gaz naturel: Le ratio réserves-production de 30 ans au Canada pour le gaz naturel, ratio qui n'est que de 10 ans aux États-Unis, représente un atout de base. Les

données sur les réserves du Canada ne comprennent pas les vastes découvertes en régions pionnières qui ne sont pas encore desservies par le réseau de transport. Les coûts de remplacement des réserves sont plus bas au Canada qu'aux États-Unis, mais on observe le contraire pour les frais de construction et d'exploitation. Les capacités actuelles d'exportation par gazoduc sont de 1,4 à 1,6 billions de pieds cubes, mais les ventes à l'exportation en 1987 n'atteignent que 900 à 950 milliards de pieds cubes.

Le principal obstacle à l'augmentation des exportations canadiennes de gaz naturel est lié au marché. Les surplus américains actuels de gaz livrable, que l'on estime à 2,5 billions de pieds cubes par an, et la baisse de la demande dans ce pays viennent limiter la croissance du volume des exportations et exercent des pressions à la baisse sur les prix à l'exportation. Les effets sur les prix ont été encore renforcés par la diminution de 1986 des cours du brut, qui a intensifié la concurrence. L'augmentation des prix et de la demande stimulerait les activités d'exploration et de mise en valeur.

Liquides de gaz naturel (LGN)

Structure et performance

Les LGN (éthane, propane et butane) sont produits en grande partie en Alberta, province qui intervient pour la totalité de la production d'éthane, 83 pour cent de celle du propane et 75 pour cent de celle du butane. Les principales provinces consommatrices sont l'Alberta (totalité de l'éthane, 36 pour cent du propane et 37 pour cent du butane) et l'Ontario (36 pour cent du propane et même proportion du butane). La production du secteur figure pour environ 2,4 pour cent dans l'ensemble de la production d'hydrocarbures gazeux et liquides au Canada.

Les exportations d'éthane étaient en grande partie destinées à une société qui s'en servait pour fabriquer du gaz naturel synthétique. Pour des raisons commerciales, les exportations ont cessé en avril 1986. Des consommateurs de combustibles industriels de la région du Michigan et des établissements de pétrochimie du Midwest américain pourraient être les nouveaux destinataires de ce produit. Les exportations de propane et de butane viennent en très grande partie de l'Alberta par pipeline ou du sud de l'Ontario (Sarnia) par chemin de fer.

On estime à 575 millions de dollars en 1985 les recettes des trois principaux producteurs de LGN[1]. La montée des cours pétroliers des années soixante-dix et quatre-vingt a incité les entreprises à accroître leurs investissements dans le domaine de l'extraction des LGN. Elles ont pu faire fructifier leurs investissements pendant la période de contrôle des prix pétroliers et de peu d'extension des débouchés du gaz naturel, car les cours du propane et du butane ne faisaient l'objet d'aucun contrôle et ces produits

[1] Les entreprises ne présentent pas à part les chiffres des entrées de LGN. On peut néanmoins, sur la base des prix moyens et des ventes totales, attribuer des valeurs de recettes aux activités concernant ces liquides.

avaient librement accès au marché d'exportation. C'est pourquoi les producteurs se sont de plus en plus intéressés aux façons de relever les niveaux d'extraction des LGN. Comme on ne contrôle plus le prix d'autres hydrocarbures gazeux et liquides et que le gaz naturel trouve de plus en plus de débouchés, de tels investissements pourraient devenir relativement moins attrayants.

Points forts et faiblesses

Les marchés auxquels l'industrie canadienne a accès suffisent à absorber toutes les exportations de propane et de butane. Les États-Unis sont un gros importateur net de propane et de butane. La production intérieure dans ce pays est en baisse depuis que la déréglementation du secteur du gaz naturel a diminué l'intérêt des opérations de séparation des LGN. L'éthane, qui est transporté par pipeline, a plus de difficulté à s'écouler.

Électricité

Structure et performance

Le secteur canadien de l'énergie électrique se compose de sociétés d'État, de services publics appartenant aux investisseurs et d'établissements industriels. En 1986, les services publics appartenant à l'État ont été responsables d'environ 85 pour cent de toute l'électricité produite, les services appartenant aux investisseurs, de près de 7 pour cent et les établissements industriels, des 8 pour cent qui restent. Le tableau 3.7 présente par province la production et la consommation, ainsi que les exportations et les importations à destination et en provenance des États-Unis.

La plupart des principaux services d'électricité sont reliés à des services voisins au Canada et aux États-Unis. Ces interconnexions ont été établies en majeure partie afin de permettre aux services en cause de profiter d'échanges économiques à court terme, d'un dépannage en cas d'urgence ou encore d'apports de diversification. On ne songeait pas au départ à d'importantes exportations fermes.

Depuis longtemps, les centrales hydro-électriques sont la principale source de production d'électricité au Canada. La production totale a atteint les 446 térawattheures (TWh) en 1985. Les ressources hydrauliques y figuraient pour 67 pour cent, le charbon pour 18 pour cent, l'énergie nucléaire pour 13 pour cent et le pétrole et le gaz naturel pour 1 pour cent chacun.

Le secteur de l'énergie électrique est intervenu pour environ 0,7 pour cent de l'emploi total au Canada en 1985. Il employait directement près de 75 000 personnes en 1984, contre 67 000 en 1980[2]. De 1980 à 1985, les recettes totales sont passées de 8 à 14 milliards de dollars, les augmentations annuelles s'établissant en moyenne à 11 pour cent. L'industrie a constamment accru sa part dans le produit intérieur brut du pays, qui a monté de 2,7 pour cent en 1980 à 3,1 pour cent en 1985.

[2] Emplois dans la construction et ensemble des emplois liés à l'exploitation courante des services publics.

Les recettes au titre des exportations d'énergie électrique vers les États-Unis ont été importantes pour les services d'électricité depuis 1980. En 1985, les recettes totales avaient été portées à 1 424 millions de dollars, ce qui représente 10,2 pour cent du produit total de la vente d'électricité. Cette année-là, les exportations d'énergie électrique ont figuré pour 8,2 pour cent dans la valeur totale des exportations d'énergie et pour 1,2 pour cent dans celles du commerce de marchandises. Les importations d'électricité ont été négligeables pendant la période 1980–1985.

En 1985, on comptait six provinces qui exportaient de l'électricité aux États-Unis; il s'agissait du Nouveau-Brunswick, du Québec, de l'Ontario, du Manitoba, de la Saskatchewan et de la Colombie-Britannique. La majeure partie de l'énergie exportée aux États-Unis était destinée à des États voisins où elle allait déloger les productions thermiques classiques, qu'il s'agisse du pétrole dans le Nord-Est ou du charbon dans le Midwest. En ce qui concerne les recettes d'exportation, l'Ontario a le plus gagné en 1985, puisqu'il est intervenu pour 27 pour cent des recettes totales, suivi du Québec et du Nouveau-Brunswick avec 23 pour cent chacun. Pour sa part, la Colombie-Britannique a touché 20 pour cent de l'ensemble des recettes.

Points forts et faiblesses

Les exportations d'énergie électrique du Québec, du Manitoba, de Terre-Neuve et de la Colombie-Britannique viennent presque entièrement d'aménagements hydro-électriques dont les coûts marginaux de production sont très bas. Compte tenu de la capacité de production en place dans ces trois provinces, les coûts devraient demeurer peu élevés pendant une bonne partie des années quatre-vingt-dix. Le principal facteur qui influera sur le commerce de l'électricité dans le cas de ces provinces est celui des contraintes de transport, et non pas celui des coûts de production. Bien que les exportations en provenance de l'Ontario viennent principalement de centrales thermiques utilisant du charbon importé, les coûts de production y sont hautement concurrentiels, car les centrales d'Hydro-Ontario se distinguent par leur efficience. Les gains économiques obtenus de part et d'autre peuvent être appréciables si on utilise les surplus canadiens pour déloger les productions thermiques plus coûteuses (pétrole ou charbon) aux États-Unis.

Uranium

Structure et performance

En 1985, le Canada a été responsable d'environ 30 pour cent de la production totale d'uranium du monde occidental. Cinq producteurs sont en cause, deux de la région d'Elliot Lake, en Ontario, et les trois autres du nord de la Saskatchewan. Le nombre total d'emplois dans les établissements de production a été de 5 200 en 1985, dont 82 pour cent à Elliot Lake. Les Ressources Eldorado Limitée, une société d'État au niveau fédéral, exploite la seule affinerie d'uranium, et il n'y en a que cinq dans tout le monde occidental.

Tableau 3.7
Tableau sommaire de l'électricité — 1986

	Production	Exportations aux États-Unis	Consommation	Importations en provenance des États-Unis
		(en GWh)		
C.-B.	50 772	2 103	49 407	1
Alb.	34 716	0	34 655	2
Sask.	11 913	110	11 961	22
Man.	24 052	7 009	16 210	0
Ont.	125 225	6 757	126 966	162
Québec	148 260	12 640	151 837	0
Atlantique	60 022	6 652	29 947	48
Yukon et T. N.-O.	872	0	872	0
TOTAL	455 832	35 271	421 855	235

Sources : Énergie, Mines et Ressources Canada, *L'énergie électrique au Canada, 1986* (tableaux 1.3, 4.2, 7.2, figure 7.3); rapports annuels pour 1986.

En 1986, les livraisons totales des producteurs canadiens se sont établies à près de 11 000 tonnes. Plus de 85 pour cent étaient destinées à l'exportation. Le Japon a été le principal client du Canada et a reçu environ 32 pour cent de toutes les exportations canadiennes depuis le début de la période des arrangements commerciaux dans ce secteur. Le gros des exportations restantes est allé à la Communauté économique européenne (33 pour cent), aux États-Unis (18 pour cent) et à d'autres pays de l'Europe occidentale (16 pour cent). Le tableau 3.8 présente la répartition par province de la production, de la consommation et des exportations à destination des États-Unis.

Les entreprises en place de production d'uranium appartiennent en grande partie à des intérêts canadiens. Trois des cinq producteurs, à savoir Denison Mines Limited, Key Lake Mining Corporation et Les Ressources Eldorado Limitée sont canadiens. L'exploration est dominée par des intérêts étrangers. En 1984, presque 60 pour cent des dépenses d'exploration d'uranium au Canada ont été faites par des sociétés étrangères. Toutefois, les entreprises américaines ne figuraient que pour 2 pour cent environ dans la valeur totale des dépenses.

Tableau 3.8
Tableau sommaire de l'uranium — 1986

	Production	Exportations aux États-Unis	Consommation	Importations en provenance des États-Unis
		(en tonnes)		
C.-B.	0	0	0	0
Alb.	0	0	0	0
Sask.	6 532	2 613	0	0
Man.	0	0	0	0
Ont.	4 445	1 388	910	0
Québec	0	0	70	0
Atlantique	0	0	115	0
Yukon et T. N.-O.	0	0	0	0
TOTAL	10 977	4 001	1 095	0

Sources : Énergie, Mines et Ressources Canada, *Annuaire des minéraux du Canada, 1986* (tableaux 2 et 4). Office national de l'énergie, *Analyse de la production et des tendances, 1985* (tableau 3.8 : Services publics d'électricité — Consommation et coût par province, Uranium, 1985).

La production canadienne d'uranium a constamment augmenté depuis 10 ans, à l'exception d'un petit recul en 1983 du fait de la fermeture de trois petits établissements où les coûts étaient élevés. En 1985, la production était plus de deux fois supérieure à celle de 1976, progression attribuable en grande partie à la production presque au niveau des capacités de la société de Key Lake, qui est maintenant le plus grand producteur du monde.

On estime que les investissements réalisés au cours des 10 dernières années dans des projets d'établissement, d'extension, d'affinage ou de transformation en Ontario et en Saskatchewan ont été de l'ordre de 1,5 à 2 milliards de dollars. Les dépenses annuelles d'exploration dans ce secteur sont passées d'environ 4 millions de dollars au début des années soixante-dix à quelque 44 millions en 1976 et ont atteint un sommet de près de 130 millions en 1979–1980. Par suite du fléchissement des cours mondiaux de l'uranium, les dépenses sont tombées à 35 millions de dollars en 1984. Les statistiques de l'emploi dans les entreprises de production d'uranium (sans l'affinage, les activités des sièges sociaux, la commercialisation, etc.) nous indiquent la stabilité relative des effectifs ces dernières années.

Points forts et faiblesses

L'évolution des débouchés internationaux de l'uranium au début de 1986 a rendu quelque peu incertaines les perspectives qui s'offrent à cette industrie. Une première évaluation des répercussions de l'accident de Tchernobyl semble indiquer, par exemple, un ralentissement de la progression prévue des capacités installées d'énergie nucléaire dans les pays occidentaux. On s'attend à un rajustement à la baisse des prévisions de la demande d'uranium pour les années quatre-vingt-dix; la diminution serait de l'ordre de 5 pour cent et, ainsi, la période actuelle de surplus de production et de stocks et de faiblesse des prix se prolongerait.

L'industrie canadienne de l'uranium est concurrentielle sur le plan des coûts à l'échelle mondiale, surtout en ce qui concerne les productions des dépôts très riches récemment découverts dans le nord de la Saskatchewan. Les possibilités de nouvelles découvertes au Canada sont telles que le secteur est techniquement capable de conserver sa place de chef de file comme producteur et exportateur si la demande d'uranium devait augmenter.

À moins d'un relèvement marqué des prix de l'uranium, les producteurs d'Elliot Lake pourraient éprouver de la difficulté à soutenir la concurrence sur les marchés d'exportation à l'expiration des contrats actuels au début des années quatre-vingt-dix. Le secteur de l'affinage et de la transformation de l'industrie canadienne de l'uranium est particulièrement exposé à cause des surcapacités et de la préférence accordée dans les pays clients aux affineurs et aux transformateurs intérieurs.

Dispositions de l'Accord de libre-échange Canada-États-Unis

4

Tarifs

À compter du 1er janvier 1989, date d'entrée en vigueur de l'Accord, on supprimera tous les tarifs du commerce bilatéral en appliquant trois formules: a) certains droits seront éliminés immédiatement; b) certains autres seront éliminés en cinq tranches annuelles égales; et c) d'autres seront éliminés en 10 tranches annuelles égales.

De part et d'autre de la frontière canado-américaine, il n'y a aucun tarif pour le gaz naturel, l'électricité, l'uranium et les liquides de gaz naturel à l'exception du droit à l'utilisation qui est perçu à un taux ad valorem de 0,17 pour cent sur *toutes* les exportations (énergétiques ou autres) canadiennes vers les États-Unis.

Le Canada ne frappe d'aucun tarif d'importation ou d'exportation le pétrole brut ou les produits pétroliers en dehors des tarifs à l'importation d'huiles et de graisses lubrifiantes, qui sont considérées comme des produits de fabrication spécialisés.

Les États-Unis lèvent des tarifs d'importation aussi bien sur le pétrole brut que sur les produits pétroliers. Les tarifs actuels sont de l'ordre de 5,25 cents américains le baril pour le pétrole brut et le mazout lourd, de 10,5 cents pour le pétrole brut léger et les distillats et de 52,5 cents pour l'essence et le carburéacteur.

L'Accord de libre-échange Canada-États-Unis éliminera progressivement sur une période de cinq ans les tarifs américains à l'importation sur le pétrole brut et les produits pétroliers, ainsi que le droit à l'utilisation mentionné plus haut. De nouveaux tarifs ne pourront être imposés. Le Canada serait exonéré de tout droit américain frappant les importations pétrolières. (Le Congrès américain a reçu de nombreuses demandes d'imposition d'une taxe à l'importation sur le pétrole depuis l'effondrement des cours pétroliers vers la fin de 1985.)

Énergie

(1) Les dispositions relatives à l'énergie visent le charbon et le gaz de houille, le gaz naturel, le pétrole brut et les produits pétroliers, l'uranium, l'électricité, les gaz de pétrole liquéfiés (GPL) tels le propane, le butane et l'éthane, ainsi que les produits de première transformation de la pétrochimie comme l'éthylène, le propylène, le butylène et le butadiène.

Tous ces produits, à l'exception possible de l'électricité, sont déjà compris dans le GATT et sont assujettis aux règles commerciales de ce dernier. Il existe une certaine incertitude quant à l'application du GATT à l'électricité. D'aucuns ont même affirmé que les règles et les mesures de redressement du GATT ne s'appliquaient pas à l'électricité. En d'autres mots, il semblerait que si les États-Unis imposaient des restrictions aux importations d'électricité du Canada, ce dernier ne pourrait alors pas en

appeler au GATT ni recourir aux peines prévues. Une fois l'Accord en vigueur, le commerce de l'électricité et d'autres produits énergétiques sera assujetti aux droits et obligations du GATT ainsi qu'aux dispositions de l'Accord touchant l'énergie.

(2) *Les deux gouvernements acceptent d'interdire la plupart des restrictions sur les exportations et les importations d'énergie, à moins que n'interviennent les motifs actuels d'application de restrictions dans le cadre du GATT, qu'il soit question de pénuries, de mesures de conservation de ressources épuisables, de sécurité nationale ou d'instauration d'un régime de contrôle des prix. Si des restrictions de ce type sont appliquées, exception faite de la sécurité nationale, le pays exportateur assurera un accès proportionnel aux approvisionnements énergétiques et ne fixera pas de prix discriminatoires. L'Accord définit plus clairement que le GATT la notion de sécurité nationale, en la restreignant essentiellement à la non-prolifération des armes nucléaires et aux menaces de conflit armé.*

En outre, le Canada consent à éliminer le critère du coût le plus bas qu'applique l'Office national de l'énergie pour les exportations énergétiques.

À l'heure actuelle, aucune restriction concrète ne vise les exportations de pétrole. Un permis de l'ONE n'est nécessaire que pour les exportations à plus long terme de pétrole brut (si la durée du permis est de plus d'un an dans le cas du pétrole brut léger et des produits pétroliers ou de plus de deux ans dans le cas du pétrole brut lourd). La durée de tous les permis d'exportation de pétrole prévoit des échéances à court terme. En ce qui a trait au gaz naturel, il existe un processus axé sur le marché prévoyant une procédure de dépôt des plaintes. L'Office a déclaré qu'il étudierait les plaintes des usagers canadiens qui ne peuvent obtenir d'approvisionnements supplémentaires de gaz aux termes de conditions contractuelles (les prix compris) semblables à celles des contrats à l'exportation. Si l'Office juge une plainte fondée, il peut refuser la demande de permis ou rendre une décision finale en différé en attendant que la situation ait pu être rectifiée. Pour ce qui est de l'électricité, le service public exportateur doit offrir son produit aux services canadiens voisins à des conditions analogues avant d'obtenir un permis d'exportation. Dans le cas des exportations de gaz naturel et d'électricité, l'Office national de l'énergie a traditionnellement eu recours à trois

critères de fixation des prix aux fins de déterminer si ces exportations étaient ou non dans l'intérêt public. Aux termes de ces critères, les prix à l'exportation:

1) devaient permettre de recouvrer toutes les dépenses engagées au Canada;
2) ne devaient pas être inférieurs aux prix exigés des Canadiens pour un service équivalent dans les régions voisines, et
3) ne devaient pas concrètement être inférieurs aux prix de la solution de rechange la moins coûteuse pour l'acheteur

Le troisième critère de détermination des prix a explicitement été éliminé dans le cas du gaz naturel, en octobre 1985, dans le contexte d'une entente conclue entre le gouvernement du Canada et les provinces de l'Ouest. Le deuxième critère de détermination des prix est appliqué au moyen d'un suivi exercé *après le fait*.

Une fois l'Accord de libre-échange Canada-États-Unis en vigueur, l'ONE pourra surveiller les exportations d'énergie et délivrer des permis à cet égard en tenant compte des exigences environnementales et de certains critères de détermination des prix. De même, si le Canada devait recourir à des restrictions quantitatives des exportations d'une ressource énergétique vers les États-Unis, l'ONE délivrerait des permis afin de veiller à ce que ces restrictions ne coupent pas les acheteurs américains de la possibilité d'avoir accès à la même proportion des approvisionnements canadiens que pendant la période de référence.

L'ONE n'appliquera dorénavant plus le troisième critère de détermination des prix qui exige des exportateurs qu'ils démontrent que les prix exigés ne sont pas concrètement inférieurs au coût de la solution de rechange la moins coûteuse pour l'acheteur. Bien que leurs modalités d'application puissent varier selon les circonstances, les deux premiers critères de détermination des prix (les prix à l'exportation doivent couvrir toutes les dépenses engagées au Canada et ne doivent pas être inférieurs au prix exigé des Canadiens pour un service équivalent dans une région voisine) pourront continuer d'être utilisés au besoin.

(3) *Les deux gouvernements s'engagent à interdire l'imposition de taxes, de droits ou de redevances sur l'exportation de produits énergétiques vers l'autre partie, à moins que les mêmes mesures d'imposition ne frappent la consommation intérieure de ces produits.*

À l'heure actuelle, taxes, droits et redevances peuvent être librement établis. À cause de l'Accord, ils ne pourraient être levés que s'ils frappent également les ventes intérieures.

(4) *L'Accord institue un droit officiel de consultation lorsqu'une des parties considère que les mesures de réglementation de l'énergie prises par l'autre partie présentent un caractère discriminatoire pour ses produits énergétiques ou pour sa population.*

À l'heure actuelle, les décisions des organismes de réglementation qui ont des effets négatifs sur les exportations de l'autre pays échappent en grande partie à tout encadrement commercial. Si le pays exportateur juge qu'il sera injustement touché par les mesures réglementaires de l'autre État, il peut tenter, de façon ponctuelle, de porter le cas à l'attention de ce dernier. Bien que n'ayant pas qualité pour intervenir dans les importations de gaz naturel, la Federal Energy Regulatory Commission (FERC) prend des décisions qui peuvent avoir une grande incidence sur le caractère concurrentiel du gaz naturel canadien sur les marchés régionaux américains. Le Canada pourra maintenant demander une consultation officielle si les interventions de réglementation américaines sont discriminatoires à l'égard des exportations énergétiques canadiennes ou des Canadiens.

(5) *Le Canada consent à écarter l'exigence que l'uranium naturel canadien soit épuré avant son exportation lorsqu'il est destiné aux États-Unis. Pour leur part, les États-Unis acceptent d'éliminer les restrictions sur l'enrichissement de l'uranium canadien.*

Une restriction américaine visant l'enrichissement, dans les établissements d'enrichissement du Département de l'Énergie des États-Unis, de l'uranium étranger devant faire l'objet d'une utilisation intérieure a permis de mettre un embargo pendant presque 10 ans, à compter des dernières années de la décennie soixante, sur les importations d'uranium aux États-Unis. Cette restriction avait complètement disparu en 1984, mais de nouvelles pressions s'exercent actuellement aux États-Unis en vue d'un encadrement restrictif des importations en réaction au fléchissement de la production d'uranium dans ce pays.

Les possibilités de restrictions sont la plus importante question commerciale qui se pose à l'industrie canadienne de l'uranium. On a pu observer récemment aux États-Unis tout un train de propositions législatives dont la principale vise à imposer, à compter du 1er janvier 1988, une limite de 50 pour cent à l'uranium étranger entrant dans chaque réacteur américain.

Mais par-dessus tout, il y a la décision du 20 juin 1986 de la justice américaine qui interdit au Département de l'Énergie d'enrichir après le 31 décembre de cette même année tout uranium d'origine étrangère destiné à être utilisé aux États-Unis. Ce département a contesté la décision en cour d'appel et a perdu sa cause. Il a ensuite saisi de l'affaire la Cour suprême des États-Unis qui a accepté d'entendre la cause.

Le gouvernement du Canada étudie tous les contrats d'exportation d'uranium en fonction de la politique qu'il a établie. Il s'attache à des aspects comme la non-prolifération internationale, les liens entre les parties, les prix et les volumes des ventes, les réserves et les taux d'exploitation, la longueur des périodes de livraison fixées par les contrats et l'affinage et la transformation éventuels au Canada jusqu'au stade le plus avancé avant l'exportation. L'exigence d'un nouveau traitement que formule cette politique est expressément supprimée par l'Accord dans la mesure où elle s'applique aux États-Unis.

(6) *Les États-Unis consentent à demander à la Bonneville Power Administration de modifier sa politique d'accès en réseau d'interconnexion afin d'accorder à la société hydro-électrique de la Colombie-Britannique un traitement au moins égal au traitement le plus favorable dont jouissent les services publics se trouvant à l'extérieur de la région nord-ouest de la côte du Pacifique.*

Cette politique donne une place à la Californie dans les réseaux d'interconnexion des régions nord-ouest et sud-ouest de la côte du Pacifique. Elle prévoit que des services publics « extra-régionaux » comme la société hydro-électrique de la Colombie-Britannique peuvent avoir accès au territoire en situation de surplus seulement s'ils participent à la planification et à l'exploitation coordonnées du réseau du nord-ouest de la côte du Pacifique ou apportent une autre contribution utile à cette région. Sinon, ils n'ont accès au réseau de transport que si les services publics du Nord-Ouest sont incapables de combler les capacités du réseau d'interconnexion avec leurs propres ventes.

L'importante surcapacité des services de la région nord-ouest de la côte du Pacifique rend plutôt exceptionnelles les sous-utilisations des lignes de transport. La société hydro-électrique de la Colombie-Britannique n'a donc guère la possibilité d'avoir accès au marché californien, bien qu'elle ait obtenu deux licences d'exportation de l'Office national de l'énergie en vue de la vente d'énergie à Los Angeles.

L'Accord demande à la Bonneville Power Administration de modifier sa politique d'accès en réseau d'interconnexion afin d'accorder à cette société un traitement au moins égal au traitement le plus favorable dont jouissent les services publics se trouvant en dehors de la région nord-ouest de la côte du Pacifique.

(7) Les deux gouvernements acceptent d'autoriser les encouragements, actuels ou futurs, à l'exploration et à la mise en valeur des hydrocarbures et aux activités qui s'y rattachent afin de s'assurer une réserve de base de ces ressources énergétiques.

L'Accord permet au gouvernement de continuer à offrir des encouragements à l'exploration et à la mise en valeur du pétrole et du gaz en vue du maintien de ses réserves. Il ne garantit pas que des droits compensatoires ne seront pas imposés, mais il réduit la possibilité que de telles mesures soient prises.

(8) Le Canada ne sera pas visé par l'interdiction de l'exportation de pétrole de l'Alaska jusqu'à concurrence de 50 000 barils par jour, à la condition que le pétrole soit transporté au Canada depuis un lieu approprié dans un des 48 États de la masse continentale des États-Unis.

À l'heure actuelle, le pétrole venant du versant nord de l'Alaska ne peut être exporté. Désormais, le Canada pourra recevoir jusqu'à 50 000 barils par jour de pétrole de cette région.

Investissement

Les deux gouvernements consentent à accorder désormais le traitement national aux investisseurs de l'autre partie. Les lois et les règlements existants et les politiques officielles sont conservés.

Pour le secteur pétrolier et gazier d'amont, la politique de canadianisation actuelle, qui sera maintenue, se présente ainsi:

- Les intérêts étrangers peuvent entamer sans restriction des activités d'exploration pétrolière et gazière au Canada;
- Les prises de contrôle étrangères d'entreprises dont l'actif brut est de 5 millions de dollars ou plus et qui sont contrôlées par des Canadiens seront refusées si les entreprises en question sont en bonne santé financière;
- Si ce n'est pas le cas, les propositions pourront être acceptées si elles sont vraiment avantageuses et si les sociétés en cause prennent des engagements satisfaisants en matière d'équité, d'investissements et d'emplois;
- Les prises de contrôle étrangères d'entreprises dont l'actif brut est de 5 millions de dollars ou plus et qui sont déjà contrôlées par des intérêts non canadiens seront généralement permises si des engagements sont pris en ce qui concerne la participation canadienne et les dépenses d'exploration (dans le cas de prises indirectes de contrôle, la limite s'établit à 5 millions de dollars d'actif brut lorsque plus de 50 pour cent de cet actif est situé au Canada; autrement, la limite est de 50 millions de dollars); et
- La délivrance de licences de production sur les terres domaniales ou pionnières est assujettie à une exigence de participation canadienne à 50 pour cent.

Le gouvernement du Canada a annoncé, le 23 décembre 1987, une nouvelle politique canadienne sur la participation étrangère dans le secteur de l'extraction de l'uranium. La nouvelle politique précisait que la participation des Canadiens devait s'élever à au moins 51 pour cent au moment de la mise en production. Au cas où le projet en cause serait sous contrôle canadien, une réduction de la participation canadienne sous le seuil des 51 pour cent serait permise. Cette politique est maintenue.

Règlement des différends dans les affaires d'imposition de droits antidumping et compensatoires

Des mécanismes de règlement des différends garantiront la juste application des dispositions légales des deux pays en matière d'imposition de droits antidumping ou compensatoires. L'un ou l'autre des gouvernements pourra demander à un groupe binational spécial d'examiner les décisions rendues dans ce domaine. Les jugements de cet organe lieront les parties. Les nouvelles mesures législatives ne s'appliqueront pas à l'autre pays à moins qu'elles ne le prévoient expressément. Un groupe binational spécial peut étudier les propositions législatives et exprimer des avis. Les deux gouvernements tenteront d'élaborer et d'appliquer un nouveau régime légal d'imposition de droits compensatoires et antidumping dans un délai de sept ans.

Les mécanismes de règlement des différends protégeront les exportateurs canadiens d'énergie contre une exécution arbitraire et injuste des dispositions actuelles de la loi américaine concernant ces droits. Qui plus est, tout changement législatif futur qui touchera le Canada devra être conforme au GATT et aux objectifs de l'Accord. L'application des lois en vigueur pourra être déférée au groupe binational spécial de règlement des différends, qui est habilité à prendre des décisions présentant un caractère exécutoire.

Incidence de l'Accord de libre-échange Canada-États-Unis sur le secteur de l'énergie

5

Aperçu

Pour des pans entiers du commerce canadien de l'énergie, le libre-échange est déjà une réalité. L'Accord de libre-échange Canada-États-Unis vient en grande partie officialiser une situation qui a été créée depuis 1984 par une série de changements de politiques et de règlements. On peut donc s'attendre à des effets directs et immédiats peu importants sur l'industrie de l'énergie, mais rien de comparable, par exemple, aux répercussions sur le secteur de la fabrication où les réductions de tarifs changeront radicalement l'accès au marché américain (et le niveau de concurrence sur les marchés intérieurs). L'incidence immédiate sur le secteur de l'énergie sera légère et se fera surtout sentir pour le pétrole, l'uranium et, dans une moindre mesure, l'électricité. Toutefois, les effets plus impalpables et indirects de l'Accord sur cette industrie devraient être importants à plus long terme.

Nous examinerons d'abord l'incidence générale sur le secteur de l'énergie et évaluerons ensuite les conséquences qui intéressent plus particulièrement certains produits.

Accès au marché

Le commerce de l'énergie est actuellement relativement libre de barrières tarifaires et non tarifaires, mais la montée aux États-Unis des réactions protectionnistes contre les importations d'énergie en provenance du Canada risque de nuire à l'accès aux marchés dans l'avenir. L'Accord emploie plusieurs moyens pour améliorer la sécurité d'accès.

Les dispositions tarifaires générales soustraient le Canada à l'application de tout droit susceptible d'être imposé par les États-Unis sur les importations d'énergie.

Les mécanismes de règlement des différends créeront un cadre plus sûr et plus stable pour les échanges bilatéraux dans tous les secteurs et feront justice de toute application arbitraire et peu équitable des dispositions actuelles de la loi américaine en matière d'imposition de droits compensatoires et antidumping. Les futurs changements législatifs qui touchent le Canada devront être conformes au GATT et aux objectifs de l'Accord.

La partie de l'Accord qui porte sur l'énergie prévoit une consultation si des organismes de réglementation de l'un ou l'autre des pays prennent des mesures discriminatoires à l'égard des exportations ou des exportateurs d'énergie de l'autre partie. L'Accord couvre également l'électricité et les exportations canadiennes d'énergie électrique s'y voient accorder le même droit d'accès au marché américain que les autres produits énergétiques. L'électricité n'est pas actuellement visée par les dispositions commerciales du GATT.

L'accès plus sûr que crée l'Accord au marché américain de l'énergie réduira les risques des investissements dans les grands projets énergétiques, ce qui aura à son tour pour effet d'améliorer les approvisionnements, d'augmenter l'emploi et de susciter de nouvelles possibilités de progression de nos capacités technologiques.

Climat des investissements

L'énergie compte depuis nombre d'années pour 15 à 20 pour cent de l'ensemble des investissements canadiens. Si le climat des investissements est favorable, les dépenses d'investissement dans des projets intéressant le pétrole, le gaz ou l'électricité s'établiront à au moins 250 milliards de dollars entre maintenant et l'an 2000.

L'Accord raffermira la confiance des investisseurs en créant un cadre commercial plus stable. Cela facilitera la mise en valeur des sables pétrolifères de l'Ouest canadien et des réserves de pétrole et de gaz qui se trouvent dans le Nord et au large du littoral atlantique, ainsi que la réalisation des grands projets de production d'électricité et d'autres projets importants dans le domaine de l'énergie.

L'intensification des activités causée par l'Accord dans le secteur de la production d'énergie au Canada aura des retombées positives sur les fabricants canadiens de matériel énergétique, dont beaucoup se situent dans les provinces centrales. On estime, par exemple, que pour tout dollar investi en Alberta, on dépense 25 cents en Ontario.

De plus, le maintien en vigueur des mesures actuelles de canadianisation permettra au gouvernement du Canada de maintenir et même d'accentuer sa présence dans le secteur de l'énergie.

Mise en place de mégaprojets canadiens dans le domaine de l'énergie

À l'avenir, la mise en valeur de nos ressources énergétiques prendra de plus en plus la forme de mégaprojets. Dans le passé, nombreux sont les grands projets dans le secteur de l'énergie (notre réseau interprovincial de pipelines en est un exemple) que seule l'existence d'un volet d'exportation a rendus possibles. L'Accord pourrait faciliter la réalisation de certains mégaprojets dont dépendent nos futurs approvisionnements énergétiques en améliorant les perspectives d'obtention des économies d'échelle que peut procurer l'accès au marché américain. Il en résultera sûrement une diminution des coûts et des risques auxquels doivent faire face les consommateurs d'énergie au Canada.

Coûts de l'industrie de l'énergie

On s'attend à ce que l'Accord de libre-échange Canada-États-Unis contribue légèrement à abaisser le coût des machines et du matériel importés par l'industrie de l'énergie. La plus grande partie du matériel d'extraction utilisé par l'industrie pétrolière est d'origine américaine et entre actuellement en franchise, dans une proportion bien supérieure à 70 pour cent (sur le plan de la valeur), grâce au programme de remise des droits. Le reste des machines et du matériel est assujetti à des droits allant de 2,8 pour cent à 9,2 pour cent selon les produits.

L'Accord prévoit une élimination progressive sur cinq ans des droits imposés sur la presque totalité de la machinerie.

Les machines produites au Canada appartiennent généralement à deux catégories. De nombreuses machines sont des produits spécialisés répondant à des besoins industriels spécifiques ou représentent des applications de haute technologie. Il est peu probable que la suppression des droits tarifaires ait un effet quelconque sur le prix de ces produits à cause de leur caractère spécialisé et du degré généralement peu élevé de concurrence qui caractérise leur commerce. Dans la seconde catégorie, on trouve des machines d'une conception plus courante qui se prêtent à une production en série. L'intensification de la concurrence causée par un abaissement des tarifs pourra exercer des pressions à la baisse sur le prix de ces produits.

Les services d'électricité canadiens ne profiteront que dans une certaine mesure de la diminution des tarifs sur les machines et le matériel puisqu'une très grande partie de ceux-ci est achetée au Canada.

Sécurité énergétique

Si les marchés du pétrole et du gaz naturel continuent à fonctionner assez librement au Canada, le mouvement normal des prix devrait être suffisant pour empêcher l'apparition de pénuries commandant l'imposition d'un contrôle des exportations. Le but de ce partage proportionnel est de traiter équitablement les acheteurs de produits exportés et de pourvoir en même temps aux besoins des clients canadiens. En vertu de ces dispositions, le gouvernement du Canada ne serait pas obligé d'exporter une quantité fixe. Cependant, il ne pourrait pas réduire ses exportations au-dessous de la proportion de l'approvisionnement total canadien qui aurait été acheté par les Américains au cours des 36 mois précédents.

Les modalités d'application de l'accès proportionnel seraient déterminées par le gouvernement du jour. Il pourrait imposer des restrictions proportionnelles en refusant d'autoriser de nouvelles licences d'exportation, en limitant la prorogation des licences en vigueur ou en réduisant les quantités autorisées en vertu des licences actuelles. Il pourrait tenir compte des relations contractuelles et des voies d'approvisionnement qui existeraient alors.

Le partage proportionnel ne signifie pas l'imposition d'exigences minimales à l'exportation. Les États-Unis auraient un accès garanti à une proportion des approvisionnements, à des conditions commerciales. Les Canadiens pourraient continuer de disputer aux Américains, dans des conditions de libre concurrence, l'achat d'une partie de l'approvisionnement canadien.

Le Canada est déjà obligé de partager son pétrole dans des cas d'urgence, de par les engagements qui le lient à l'AIE (voir l'encadré ci-après). Il existe un certain nombre de possibilités autres qu'une réaffectation au marché intérieur du

pétrole destiné à l'exportation en cas d'interruption des importations pétrolières canadiennes. Les options ont été examinées dans le document de travail intitulé *La sécurité énergétique au Canada* et qui a été diffusé par le ministère de l'Énergie, des Mines et des Ressources en juin 1987. Les auteurs de ce document parvenaient à la conclusion que la sécurité pétrolière représentait largement un problème international dont la solution demandait une coopération internationale. Ils suggéraient que, dans la mesure où il était nécessaire au gouvernement d'adopter de nouvelles mesures au Canada pour améliorer la sécurité, l'intervention la plus efficace (en dehors de la faculté actuelle d'imposer des mesures d'urgence de modération de la demande) consisterait probablement à établir des réserves stratégiques de pétrole. La réalisation d'une telle possibilité ne serait pas gênée par l'Accord de libre-échange Canada-États-Unis.

Niveaux des prix de l'énergie au Canada

Les effets de l'Accord de libre-échange Canada-États-Unis sur les cours de l'énergie au Canada dépendront en partie des produits. Dans tous les cas, cependant, ces effets ne devraient pas être marqués.

Système de répartition du pétrole en cas d'urgence

Le Canada est un membre fondateur de l'Agence internationale de l'énergie (AIE), créée en novembre 1974. L'AIE exige de ses membres qu'ils maintiennent des réserves d'urgence équivalentes à 90 jours d'importations nettes de pétrole (actuellement, cette exigence ne s'applique pas au Canada étant donné que le pays est exportateur net de pétrole). Le Système de répartition du pétrole en cas d'urgence (SRPU) est une caractéristique majeure de l'AIE; ce système peut être mis en application lorsqu'un ou plusieurs pays membres subissent une réduction des approvisionnements pétroliers normaux équivalente à 7 pour cent ou plus de la consommation courante. La répartition du pétrole comporte un partage des réserves existantes à l'intérieur du groupe de l'AIE. On exige que chaque pays membre limite de 7 pour cent sa demande d'urgence ou s'approvisionne à même ses propres réserves.

Les approvisionnements de pétrole constitués par le biais de ces mesures sont ensuite partagés entre les pays membres. En cas d'une réduction de l'approvisionnement de 12 pour cent, le même protocole s'appliquerait, sauf que la demande serait limitée dans la mesure de 10 pour cent. En situation d'urgence, le Canada serait engagé dans un « partage » net étant donné que la plupart des autres pays membres de l'AIE ne sont pas de gros producteurs de pétrole et ressentiraient donc plus durement que le Canada les effets d'une réduction des approvisionnements mondiaux. Ainsi, le Canada serait sans doute tenu non seulement de maintenir ses exportations vers les autres pays membres de l'AIE, mais encore de les augmenter. L'Accord de libre-échange Canada-États-Unis prévoit qu'en cas d'incompatibilité entre l'Accord et le SRPU, les dispositions de ce dernier prévaudront.

Aussi bien au Canada qu'aux États-Unis, le prix du pétrole et des produits pétroliers raffinés est déterminé par la conjoncture du marché pétrolier international. Le commerce du pétrole entre ces deux pays est maintenant dégagé de la plupart des barrières commerciales. L'élimination des tarifs américains à l'importation et la disposition de l'Accord qui soustrait le Canada à l'application des mesures de contrôle de l'exportation du pétrole brut de l'Alaska jusqu'à concurrence de 50 000 barils par jour ne devraient pas influer d'une manière appréciable sur les prix au Canada.

La déréglementation des marchés et des prix du gaz naturel dans notre pays signifie que ce produit, qu'il soit destiné au marché intérieur ou au marché d'exportation, est maintenant vendu à des conditions négociées librement par les acheteurs et les vendeurs. Comme la productibilité de gaz naturel dépasse actuellement la demande tant au Canada qu'aux États-Unis, les prix de ce produit connaissent une période de marasme. Dans la mesure où l'Accord permet aux producteurs de gaz canadiens d'accroître leurs exportations et ainsi de réduire leurs excédents actuels à un rythme plus rapide, le prix du gaz naturel au Canada pourrait se raffermir plus tôt. À long terme, les prix intérieurs seront dictés par les prix à l'exportation, qu'il y ait Accord ou non. Puisque le Canada compte pour une assez petite partie du marché du gaz américain (4 ou 5 pour cent), l'augmentation éventuelle des exportations canadiennes, du fait de l'entrée en vigueur de l'Accord, devrait avoir peu d'incidence sur les prix à l'exportation.

Dans le cas de l'électricité, l'Accord prévoit spécifiquement l'élimination par le Canada du critère du coût le plus bas qui s'appliquait dans le passé aux exportations d'électricité aux États-Unis. Cette suppression peut amener les services publics canadiens qui exportent de l'énergie électrique à offrir celle-ci à des tarifs plus concurrentiels, mais les effets du côté des recettes pourraient être compensés par une augmentation des quantités vendues. Si les recettes d'exportation sont supérieures, du fait de l'entrée en vigueur de l'Accord (le scénario le plus probable), les taux intérieurs de l'électricité pourraient être établis à la baisse dans la province exportatrice sans que les services publics ne subissent une diminution de leurs recettes.

Sans l'Accord, les exportations d'uranium du Canada aux États-Unis pourraient faire l'objet de restrictions en vertu de la loi américaine sur l'énergie atomique. Un encadrement restrictif de ces exportations créerait dans notre pays un excédent des capacités de production sur les besoins intérieurs. À défaut d'autres débouchés dans d'autres pays, il y aurait marasme des prix de l'uranium au Canada.

Capacité du Canada de fixer pour l'énergie des prix qui diffèrent des cours du marché

L'Accord interdit aux gouvernements d'imposer des restrictions des exportations aux fins de réduire les prix intérieurs ou encore de restreindre les importations afin de faire artificiellement augmenter ces prix.

Dans certaines situations bien particulières, comme à des fins de conservation ou en cas de pénurie, les quantités exportées peuvent faire l'objet de restrictions. L'Accord ne permet pas aux gouvernements d'exiger pour un produit énergétique un prix à l'exportation supérieur à son prix intérieur en utilisant des mesures telles que les licences, les droits, les taxes ou les prescriptions de prix minimum. Sans interdire spécifiquement au Canada de prescrire par règlement un prix intérieur inférieur au prix mondial, l'Accord rend cette pratique peu attrayante du fait, par exemple, que le Canada ne pourrait fixer des prix canadiens du pétrole inférieurs aux prix mondiaux comme ce fut le cas au cours de la période de 1973 à 1985, et financer en partie le programme au moyen de prélèvements sur les exportations de pétrole.

Rien dans l'Accord n'interdit aux gouvernements d'établir des prix intérieurs de l'énergie plus élevés que les prix d'exportation (comme ce fut le cas pour le pétrole dans les années soixante), bien qu'il restreigne notre aptitude à recourir à des contrôles des importations d'énergie des États-Unis pour atteindre cet objectif.

Aux termes de l'Accord, le Canada conserve le droit de restreindre les importations d'énergie d'une tierce partie. Le pétrole brut canadien est présentement importé surtout par des tierces parties. Hormis certaines circonstances exceptionnelles, le gouvernement du Canada ne pourrait restreindre les importations de pétrole brut d'une tierce partie qui le fait raffiner aux États-Unis pour ensuite l'exporter au Canada comme produit pétrolier. Donc, les contrôles des importations de pétrole devraient être moins efficaces du fait de l'Accord, bien que la capacité de raffinage des États-Unis et l'accès au réseau pipelinier limiteraient, du moins à court terme, les quantités de produits qui pourraient être exportées au Canada depuis les États-Unis.

Il convient de noter que les prix artificiellement bas ou élevés de l'énergie compliquent la tâche des consommateurs et des investisseurs et ce, au détriment de la croissance économique générale. Le Canada a adopté une approche axée sur le marché au chapitre de la détermination des prix de l'énergie afin d'éviter les conséquences de la réglementation des prix. Dans un contexte axé sur le marché, les prix intérieurs tendront à se rapprocher des prix à l'exportation. L'Accord est donc conforme à l'évolution de la politique énergétique canadienne.

En outre, on notera que l'Accord n'interdit pas les différences de prix entre le marché intérieur et le marché d'exportation si elles sont attribuables aux pratiques commerciales.

Capacité du Canada d'appliquer une politique énergétique indépendante

L'Accord s'aligne pleinement sur la politique énergétique actuelle du Canada et son orientation « marché ». Il contribue en outre à la réalisation des objectifs de cette politique en améliorant l'accès des exportations d'énergie de notre pays au marché américain et en créant un cadre plus stable et plus prévisible pour les investissements et le commerce.

En ce qui concerne les politiques dont il pourrait se doter à l'avenir dans le domaine de l'énergie, le Canada conserve, dans le cadre de l'Accord, sa faculté et sa responsabilité d'élaborer et d'appliquer une politique énergétique au profit des Canadiens. L'Accord ne touche pas, par exemple, à notre capacité d'élaborer des programmes de promotion du développement régional, ni à la possibilité d'appliquer cas par cas une stratégie d'aide aux mégaprojets. Le Canada conserve aussi la faculté de mettre au point des programmes et des politiques qui contribuent à notre sécurité énergétique; on peut songer à des mesures de gestion de la demande ou de création d'aménagements d'entreposage pour les réserves stratégiques, ou encore à l'intégration aux programmes d'éléments de protection de l'environnement. De plus, l'Accord ne fait pas disparaître un droit acquis comme celui des politiques actuelles de participation canadienne en ce qui concerne les secteurs du pétrole, du gaz et de l'uranium. De même, les dispositions sur les avantages du Canada qui visent à faire profiter les Canadiens le plus possible des avantages liés, sur le plan de l'emploi et de l'activité industrielle, à l'exploration et à la mise en valeur des ressources pétrolières dans les terres domaniales continueront à s'appliquer dans toutes les zones pionnières du Canada, aussi bien dans le Nord qu'au large du littoral atlantique ou pacifique. L'Accord est conforme aux droits des provinces en matière de propriété et de gestion des ressources énergétiques, y compris l'élaboration de régimes de redevances et de taxation.

Pétrole brut et produits pétroliers

La suppression des tarifs américains actuels à l'importation augmenterait jusqu'à concurrence de 16 millions de dollars tous les ans les recettes pour l'économie canadienne dans le cas du pétrole brut et d'au moins 10 millions chaque année pour les produits raffinés selon les tendances commerciales observées en 1987. De plus, l'élimination des droits douaniers pourrait contribuer à une augmentation des recettes pétrolières de l'ordre de 10 millions de dollars par année. (Cette élimination se traduirait aussi par une hausse des recettes annuelles de 1,8 million de dollars dans le cas de l'électricité, de 0,6 million de dollars pour l'uranium et de 4,2 millions de dollars pour le gaz naturel.)

L'Accord n'aura aucune incidence immédiate sur les importations d'origine américaine puisque le Canada n'impose aucun tarif d'importation sur les produits pétroliers. À plus long terme, le Canada pourra difficilement le faire pour protéger son industrie du raffinage, sauf en cas de situation d'urgence. Les raffineurs canadiens, toutefois, profiteront d'un accès amélioré au marché américain, ce qui leur permettra d'accroître leurs exportations et de mieux utiliser leur capacité de production excédentaire pour, en fin de compte, réduire les coûts unitaires. En outre, il est peu probable que l'on assiste à de vastes exportations de produits américains au Canada, à moins que de nouveaux pipelines ne soient construits à cette fin.

Les règles d'origine de l'Accord de libre-échange Canada-États-Unis font de tous les produits pétroliers *raffinés au Canada* des produits canadiens, peu importe la source des charges d'alimentation. Elles profiteront particulièrement aux raffineries des provinces de l'Atlantique qui, bien que dépendant entièrement pour leurs charges du pétrole brut importé, pourront écouler, sans payer de tarifs, leur production sur les marchés américains.

Gaz naturel

L'exercice d'un droit de consultation en cas de mesures discriminatoires de réglementation des autorités américaines à l'égard des exportateurs canadiens pourra aider à garantir que les décisions de la FERC ne pénalisent pas injustement ces derniers.

Liquides de gaz naturel

L'Accord de libre-échange Canada-États-Unis n'aura pas d'incidence directe sur l'industrie des LGN.

Électricité

Certains intérêts aux États-Unis se sont efforcés de plus en plus de limiter les importations d'électricité canadienne ou de les désavantager sur le plan de la compétitivité. Une coalition formée principalement de représentants du secteur du charbon du Midwest américain a fait notamment pression pour que ces importations fassent l'objet de restrictions. Elle a notamment menacé de soumettre au secrétaire américain au Commerce une demande d'application de l'article 232 de la loi américaine sur l'expansion du commerce en vue d'empêcher l'exportation d'électricité canadienne aux États-Unis à cause des risques qu'elle présenterait pour la sécurité nationale américaine. À l'heure actuelle, l'énergie électrique n'est pas visée par les accords internationaux de commerce. Les États-Unis pourraient, par conséquent, frapper de restrictions les importations d'électricité sans s'exposer à des pénalités dans le cadre du GATT.

L'Accord de libre-échange Canada-États-Unis mettra les exportations canadiennes d'électricité à l'abri de telles mesures. Il stipule que ni le Canada ni les États-Unis ne peuvent imposer de tarifs, de droits, de contingents ni d'autres restrictions quantitatives sur les importations d'énergie, y compris l'électricité, à moins que les mesures prises ne soient justifiées par une exception reconnue par le GATT. Bien que la sécurité nationale soit une exception reconnue par le GATT, l'Accord définit cette notion plus clairement en la restreignant à la non-prolifération des armes nucléaires et aux menaces de conflit armé. Ainsi, il sera désormais quasi impossible d'user de motifs de sécurité nationale en vertu des lois commerciales des États-Unis pour restreindre les importations américaines d'électricité canadienne.

L'Accord devrait favoriser les exportations d'électricité d'un certain nombre de provinces, mais le Québec en profitera tout particulièrement. Il est un important producteur et exportateur d'énergie électrique. En 1986, le Québec a vendu aux États-Unis pour 370 millions de dollars de ce produit, soit 74 pour cent des recettes provinciales d'exportation d'énergie (les produits pétroliers comptant pour presque tout le reste des exportations). S'appuyant sur sa richesse hydro-électrique, il se propose d'augmenter considérablement ses exportations. Pour sa part, la Colombie-Britannique tirera parti de l'amélioration de l'accès au marché californien causée par la levée partielle des restrictions à l'importation d'électricité canadienne imposées par la politique d'accès en réseau d'interconnexion de la Bonneville Power Administration.

Uranium

La protection du Canada contre les restrictions américaines sur l'enrichissement de l'uranium étranger fait disparaître une importante menace pesant sur l'avenir des exportations de concentrés d'uranium canadien vers les États-Unis. La valeur de ces exportations est d'environ 350 millions de dollars par an. De plus, si ces restrictions continuent à viser l'uranium venant de tiers pays, la situation du Canada s'améliorera considérablement sur le marché américain de ce produit.

L'élimination de la politique canadienne du nouveau traitement pourrait avoir des conséquences négatives sur les activités de traitement d'Eldorado Nucléaire Limitée. Cette société affirme toutefois que les investissements récents de 300 millions de dollars dans l'amélioration des capacités d'affinage et de transformation lui permettent d'être concurrentielle sur le plan des coûts sur les marchés mondiaux pour ce type de services, pourvu qu'elle se voie accorder un accès égal et équitable au marché des pays importateurs. L'Accord de libre-échange Canada-États-Unis vise à assurer un juste accès au marché américain, et on conservera la politique du nouveau traitement pour les exportations à destination d'autres pays que les États-Unis à qui sont destinés plus de 80 pour cent des exportations totales d'uranium transformé du Canada.

Toute perte de recettes attribuable à une diminution des ventes aux États-Unis d'uranium traité pourrait être plus que compensée par l'augmentation des exportations vers ce pays de concentrés d'uranium par suite de l'application de l'Accord.

6

Conclusions

L'Accord de libre-échange Canada-États-Unis touche notre pays et comme producteur et comme consommateur d'énergie. En sa qualité de producteur, il se soustrait aux effets des changements apportés aux lois commerciales américaines à une époque de montée du protectionnisme. Il y aura aussi élimination des quelques tarifs qui frappent le commerce de l'énergie, tous du côté américain, et de nouvelles mesures tarifaires ne pourront être adoptées. La libéralisation des échanges augmentera la rentabilité industrielle et atténuera les risques des investissements dans les grands projets énergétiques en multipliant les possibilités de marchés et la sécurité d'accès à ces derniers. Les approvisionnements énergétiques seront plus sûrs, les emplois se multiplieront et les perspectives de progression de nos capacités technologiques s'amélioreront.

Grâce à ses effets stabilisateurs sur le commerce, l'Accord de libre-échange Canada-États-Unis fera du Canada un pays plus attrayant pour toutes les catégories d'investissements, ce qui contribuera à la croissance économique et à la création d'emplois. Il ne touchera pas un acquis comme les politiques de canadianisation et le gouvernement du Canada pourra accentuer la présence canadienne dans le secteur de l'énergie. L'Accord ne touche pas non plus aux ententes sur l'énergie offshore, qui concourront comme dans le passé à la création d'un climat d'investissement intéressant et stable dans les terres domaniales.

La sécurité énergétique du Canada comme pays consommateur n'est pas compromise et pourrait même s'améliorer. Elle réside dans l'existence d'un marché souple, diversifié et capable de réagir où pourront être satisfaits les besoins en constante évolution du consommateur canadien. Elle dépend également de la vigueur d'une industrie intérieure de l'énergie pouvant mettre en valeur les ressources énergétiques pour répondre aux besoins futurs du Canada. L'Accord favorisera un fonctionnement efficient des marchés énergétiques et renforcera le secteur canadien de l'énergie.

Par-dessus tout, la sécurité énergétique représente un problème international que l'on ne pourra résoudre qu'en travaillant sur le marché international, et non pas en s'en retirant. Comme certaines régions de notre pays demeurent exposées aux pénuries, l'Accord ne nous empêche pas de prendre, en matière de sécurité énergétique, des dispositions spéciales comme des mesures de constitution de réserves stratégiques de pétrole.

L'Accord n'oblige pas non plus le Canada à livrer aux États-Unis une quantité précise d'énergie. En effet, s'il applique des restrictions à l'importation en raison d'une insuffisance des approvisionnements ou pour des motifs analogues, le Canada est uniquement tenu de veiller à

ce que ces restrictions n'aient pas pour effet de ramener la part des approvisionnements canadiens en énergie livrée aux États-Unis en deçà de la part acquise par des acheteurs américains au cours des 36 mois précédant l'entrée en vigueur des restrictions.

L'Accord de libre-échange Canada-États-Unis n'interdit pas aux gouvernements de fixer pour leur énergie des prix inférieurs aux cours du marché, mais il rend une telle pratique moins attrayante. En revanche, sur une longue période, de telles interventions à la baisse peuvent causer de sérieux problèmes d'efficience économique qui sont susceptibles de ralentir la croissance de l'économie. Dans un contexte de détermination des prix axé sur les marchés, les prix intérieurs auront tendance à se rapprocher de ceux à l'exportation. L'Accord est dès lors conforme à l'évolution de la politique énergétique canadienne.

Appendice

Éléments de l'Accord de libre-échange Canada-États-Unis — Synopsis

Le 4 octobre 1987, le Canada et les États-Unis en sont venus à une entente de principe sur les éléments à englober dans l'Accord de libre-échange Canada-États-Unis. Le texte officiel de l'Accord a été déposé à la Chambre des communes le 11 décembre 1987. Les principaux éléments de l'Accord sont les suivants:

Droits de douane et règles d'origine

Tous les droits de douane seront éliminés entre les deux pays lorsque l'Accord entrera en vigueur, soit le 1er janvier 1989, selon trois formules: a) certains droits seront éliminés immédiatement; b) certains seront éliminés en cinq tranches annuelles égales; c) certains seront éliminés en 10 tranches annuelles égales.

Les produits qui sont entièrement originaires du Canada ou des États-Unis seront admissibles au nouveau traitement tarifaire. Les produits incorporant des matières ou des composantes étrangères qui ont été suffisamment transformés pour justifier un changement de classement tarifaire seront également admissibles. Dans certains cas, il faudra que 50 pour cent du coût de fabrication ait été engagé dans l'un ou l'autre pays pour que les produits soient admissibles.

Restrictions quantitatives

Les dispositions du GATT sur les restrictions quantitatives à l'importation ou à l'exportation continueront de s'appliquer. Les restrictions quantitatives existantes seront ou bien éliminées, immédiatement ou selon un échéancier convenu, ou bien maintenues. En ce qui concerne les mesures à l'exportation prises pour des raisons d'insuffisance des approvisionnements ou de conservation, l'Accord va au-delà des dispositions du GATT en permettant un accès proportionnel aux approvisionnements aux niveaux historiques sans que les gouvernements fassent de la discrimination sur le prix. L'Accord prévoit une coopération pour la mise en application de ce genre de mesure touchant les exportations et visant à empêcher le détournement des échanges vers des tierces parties.

Normes techniques

Les deux gouvernements conviennent de s'inspirer du Code de la normalisation du GATT. Ils s'efforceront de mieux harmoniser leurs normes fédérales respectives afin de réduire les obstacles techniques au commerce tout en protégeant la santé et la sécurité nationale, la qualité de l'environnement et les intérêts du consommateur. On encouragera une plus grande compatibilité des normes aux niveaux de l'État, de la province et du secteur privé.

Agriculture

Les deux gouvernements conviennent d'éliminer sur 10 ans les droits de douane sur les produits agricoles et de ne pas utiliser de subventions directes à l'exportation dans leurs échanges bilatéraux de

produits agricoles. Pour les fruits et légumes frais, l'Accord renferme une disposition tarifaire spéciale qui permet de réimposer temporairement les droits de douane courants dans certains cas. Les deux gouvernements s'exempteront de leurs lois respectives sur les importations de viandes et les licences que le Canada exige pour les importations de blé, d'avoine et d'orge seront éliminées lorsque les niveaux de soutien céréalier seront équivalents dans les deux pays. Le Canada sera exempté de toutes futures restrictions quantitatives américaines sur les produits contenant 10 pour cent ou moins de sucre. L'Accord maintient notre système de gestion des approvisionnements et notre réseau d'offices de commercialisation, et il prévoit un léger relèvement de nos contingents d'importation de volailles et d'œufs. Les deux pays conviennent de réduire les règlements techniques qui entravent le commerce, tout en protégeant la santé des humains, des animaux et des plantes.

Vins et spiritueux

Les deux gouvernements conviennent d'accorder le traitement national pour les pratiques d'inscription au catalogue et de distribution, en prévoyant certaines exceptions pour les établissements vinicoles de la Colombie-Britannique et pour les commerces privés de vin de la Colombie-Britannique et de l'Ontario. Le Canada éliminera l'écart de majoration entre les prix des vins canadiens et américains sur une période de sept ans, et immédiatement pour les spiritueux. L'Accord ne touche pas les restrictions actuellement appliquées à la bière. Toutes les autres mesures de discrimination au niveau du prix appliquées par le Canada et les États-Unis seront immédiatement éliminées.

Énergie

Les deux gouvernements conviennent d'interdire la plupart des restrictions posées aux exportations et aux importations d'énergie, sous réserve des raisons déjà autorisées par le GATT et pour lesquelles de telles restrictions pourront être appliquées, y compris celles liées à l'approvisionnement et à la conservation. Mais en cas d'imposition de contrôles à l'exportation pour insuffisance des approvisionnements, le pays exportateur offrira un accès proportionnel au niveau déjà consenti au pays importateur et ce, sans augmentation des prix. Tout comme pour les restrictions quantitatives générales, le pays exportateur n'est aucunement tenu d'approvisionner l'autre pays.

Commerce des produits automobiles

L'Accord maintient le Pacte de l'automobile et les mesures de protection qu'il offre à ses participants actuels. L'Accord ne modifie aucunement les engagements sur la valeur ajoutée au Canada pris par les producteurs participant au Pacte. Les règles d'origine prévues dans l'Accord encouragent l'achat d'un plus grand nombre de pièces en Amérique du Nord. Les exemptions et remises de droits de douane sur les produits automobiles seront graduellement éliminées, tout comme l'embargo canadien sur les importations d'automobiles d'occasion.

Mesures d'urgence

Les deux gouvernements conviennent d'utiliser des normes plus rigoureuses pour l'application de mesures de sauvegarde (contingents ou restrictions) à leurs échanges bilatéraux. Les contingents globaux d'importation ou les surtaxes imposés par l'un ou l'autre gouvernement en vertu de l'article XIX du GATT exempteront l'autre partie si ses expéditions ne sont pas importantes (moins de 5 à 10 pour cent du total des importations). Pendant la période de transition prévue par l'Accord, lorsque les importations provenant de l'autre pays contribueront de manière sensible au préjudice grave causé par les importations, les réductions de droits prévues dans l'Accord pourront être suspendues pour une période maximale de trois ans, mais une seule mesure du genre pourra être prise pour un produit donné.

Marchés publics

Le Canada et les États-Unis conviennent d'élargir l'accès de leurs fournisseurs réciproques aux marchés de leurs administrations fédérales respectives, en se fondant sur le Code du GATT relatif aux marchés publics. Le champ d'application du Code sera élargi aux achats valant entre 25 000 $ US (environ 33 000 $ CAN) et 171 000 $ US (238 000 $ CAN). D'autres négociations bilatérales seront menées lorsque le Code du GATT aura été renégocié.

Commerce des services

C'est le premier accord qui prévoit un ensemble de règles devant régir divers secteurs de services. Les deux gouvernements appliqueront dorénavant les principes du traitement national, du droit à une présence commerciale et du droit d'établissement à leurs fournisseurs respectifs de services, conformément au chapitre sur l'investissement. Les annexes sectorielles explicitent ces obligations pour le tourisme, les services d'architecture ainsi que les services d'informatique et de télécommunications améliorés.

Services financiers

L'Accord maintient l'accès que les institutions financières du Canada et des États-Unis ont au marché de l'autre pays, et il ouvre de nouveaux domaines de concurrence pour la souscription à des titres et pour les services bancaires.

Industries culturelles

Les industries culturelles sont explicitement exemptées de l'Accord.

Autorisation de séjour temporaire pour gens d'affaires

Les gens d'affaires faisant le commerce de produits et de services pourront plus facilement se rendre de l'autre côté de la frontière.

Investissement

Les deux gouvernements conviennent d'accorder dorénavant le traitement national à leurs investisseurs respectifs et de n'imposer aux investisseurs de l'autre pays aucune prescription touchant l'exportation, la teneur en éléments locaux, les achats locaux ou le remplacement des importations. Les lois existantes, les règlements promulgués et les politiques publiées sont maintenus. Le seuil canadien pour l'examen des acquisitions américaines directes sera relevé à 150 millions $ CAN d'ici 1992. L'examen des acquisitions américaines indirectes sera graduellement éliminé sur la même période.

Règlement des différends en matière de droits antidumping et compensatoires

Un mécanisme de règlement des différends garantira l'application équitable des lois des deux pays prévoyant des mesures antidumping et compensatoires. L'un ou l'autre gouvernement pourra demander à un groupe spécial binational d'examiner des décisions finales en matière de droits antidumping ou compensatoires. Les décisions des groupes spéciaux seront exécutoires. Les nouvelles lois ne s'appliqueront pas à l'autre pays à moins que celui-ci n'y soit expressément mentionné. Un groupe spécial binational pourra examiner les changements proposés à la législation et émettre des avis à ce sujet. Les deux gouvernements s'efforceront d'élaborer et d'appliquer un nouvel ensemble de lois sur les mesures antidumping et compensatoires et ce, d'ici sept ans.

Dispositions institutionnelles

Une Commission mixte du commerce canado-américain sera établie pour superviser la mise en œuvre de l'Accord et pour régler les différends. Les deux gouvernements conviennent en outre de demander à un groupe binational spécial, à la requête de l'un ou l'autre pays, de faire des recommandations sur le règlement de différends touchant l'interprétation et l'application de l'Accord dans les cas autres que les affaires de droits antidumping et compensatoires. Les deux gouvernements renverront ces différends à l'arbitrage obligatoire dans le cas des mesures de sauvegarde et, s'ils y consentent tous deux, pourront également le faire dans d'autres cas.